

## **Ekonomiczno-finansowe konteksty integracji europejskiej**



# **Ekonomiczno-finansowe konteksty integracji europejskiej**

pod redakcją Alicji Dziuby-Burczyk

Kraków 2014

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:  
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzja: prof. Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach dr hab. Andrzej Szplit

Projekt okładki oraz zdjęcie na okładce: Oleg Aleksejczuk

Adiustacja: Filip Szczurek

ISBN 978-83-7571-303-9

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
Kraków 2014

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana  
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie,  
ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie  
za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących,  
nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie:



Krakowskiej Akademii  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
[www.ka.edu.pl](http://www.ka.edu.pl)

Wydawca:

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM,  
Kraków 2014

Sprzedaż prowadzi:

Księgarnia U Frycza

Kampus Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków

tel./faks: (12) 252 45 93

e-mail: [ksiegarnia@kte.pl](mailto:ksiegarnia@kte.pl)

Skład: Oleg Aleksejczuk

Druk i oprawa: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.

# Spis treści

Alicja Dziuba-Burczyk	
Słowo wstępne .....	9
Mieczysław Dobija	
Rozdział 1. Strefy walutowe narzędziem ekonomicznej integracji	
czy dyskryminacji? Dylematy akcesji Polski do strefy euro .....	13
1.1. Wprowadzenie .....	13
1.2. O wystarczalności kryteriów z Maastricht.....	14
1.3. Związek kursu waluty z produktywnością pracy.....	18
1.4. Czy terazniejsza gospodarka polska przystaje do strefy euro? ....	21
1.5. Sytuacja państw z niższą produktywnością po wstąpieniu	
do strefy euro .....	24
1.6. Co jest istotą gospodarki towarowo-pieniężnej? .....	27
1.7. Wątpliwości dotyczące wprowadzenia euro.	
Bariery intelektualne.....	32
1.8. Jak tworzyć integrujące strefy walutowe? .....	34
1.9. Podsumowanie .....	37
Bibliografia .....	38
Jowita Świerczyńska	
Rozdział 2. Skutki akcesji Polski do Unii Europejskiej	
dla budżetu państwa w zakresie podatków pobieranych	
przez administrację celną.....	41
2.1. Wprowadzenie .....	41
2.2. Uwarunkowania ekonomiczne po akcesji Polski	
do Unii Europejskiej wpływające na fiskalne znaczenie cła.....	42
2.3. Cło jako element składki członkowskiej .....	45
2.4. Polska Służba Celną jako europejski poborca podatkowy .....	48
2.5. Wpływy budżetowe z celi pobrane przez Służbę Celną .....	50
2.6. Znaczenie pozostałych podatków pobieranych	
przez administrację celną jako dochodów budżetu państwa .....	56

2.7. Podsumowanie .....	62
Bibliografia .....	63

Anna Dębska-Rup

Rozdział 3. Sprawność prowadzenia gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w obowiązujących formach organizacyjno-prawnych .....	67
3.1. Wprowadzenie .....	67
3.2. Zadania i organy gminy .....	69
3.3. Powiat i jego funkcje .....	70
3.4. Zadania jednostki samorządu terytorialnego – województwa ..	71
3.5. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego ....	73
3.6. Formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych i ich gospodarka finansowa .....	82
3.7. Gospodarka finansowa wybranych dziedzin działalności samorządu terytorialnego .....	87
3.8. Podsumowanie .....	90
Bibliografia .....	92

Barbara Oliwkiewicz

Rozdział 4. Wpływ zmian w zakresie progresywnego i liniowego podatku dochodowego na funkcjonowanie mikroprzedsiębiorczości w Polsce w latach 2007–2012 na tle wybranych krajów Unii Europejskiej .....	95
4.1. Wprowadzenie .....	95
4.2. Funkcjonowanie mikroprzedsiębiorstw w Polsce .....	96
4.3. Podstawa prawna i przedmiot podatku dochodowego od osób fizycznych .....	98
4.4. Ulgi powszechne od dochodu i odliczenia od podatku dochodowego .....	102
4.5. Struktura podatników podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2007–2012 .....	106
Podsumowanie .....	111
Bibliografia .....	112

Dariusz Fatuła

Rozdział 5. Aktywa finansowe polskich gospodarstw domowych w latach 2007–2012 .....	115
5.1. Wprowadzenie .....	115
5.2. Lokaty bankowe .....	116
5.3. Kredyty dla gospodarstw domowych jako ujemne aktywa finansowe .....	120

5.4. Pozostałe aktywa finansowe gospodarstw domowych .....	127
5.5. Podsumowanie.....	138
Bibliografia .....	139

Agnieszka Giszterowicz

Rozdział 6. Zarządzanie marką na rynku europejskim aspekty wyobraźni, cybernetyki i rachunkowości .....	141
6.1. Wprowadzenie .....	141
6.2. Przeszłość: Historia brandingu w Europie – Cypr, Grecja i Interbrand.....	143
6.3. Teraźniejszość: Wyobrażenia i cybernetyka – narzędzia menedżerów marki .....	151
6.4. Przyszłość: Branding a rachunkowość – perspektywy rozwoju .....	156
6.5. Podsumowanie.....	160
Bibliografia .....	161





## **Słowo wstępne**

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej spowodowało wiele zmian zarówno w postrzeganiu nauk ekonomicznych, jak i praktyce polskich przedsiębiorstw oraz instytucji. W dobie postępującej integracji europejskiej pojawiają się problemy wymagające odpowiednich przemyśleń i refleksji. Teorie służące integracji i praktyka są uzupełniane, a także modyfikowane w miarę potrzeb. Nie można nie zauważyć trudności strefy euro, więc teoria się aktualizuje w miarę dostrzegania i rozwiązywania powstających problemów. Rozwija się zatem problematyka współczesnej teorii finansów międzynarodowych i standardów rachunkowości w integrującej się Europie.

Istotne zagadnienia funkcjonowania europejskiej strefy walutowej stanowią treść pierwszego rozdziału. Zaistniałe problemy w strefie euro państw grupy południowej wskazały na istnienie w obecnej teorii niekorzystnych ustaleń i ograniczeń. Rozważania dotyczą modyfikacji zasad tworzenia stref walutowych, aby państwa o różnej produktywności pracy mogły się integrować we wspólnej strefie. Zasady zostały zmodyfikowane w sposób zapewniający wszystkim krajom UE utworzenie strefy walutowej korzystnej dla współpracy i rozwoju społeczno-ekonomicznego. Idea utworzenia strefy walutowej, według zasad bardziej przyjaznych krajom kandydującym, integrującej i generującej endogeniczne efekty ekonomiczne, jest oryginalnym dorobkiem przedstawionym w pierwszym rozdziale. Przedstawiono w nim znaczenie parytetu produktywności pracy dla utworzenia strefy walutowej i wskazano na jego rolę w teorii kursu walutowego, dokonując także analizy teoretycznej, której podstawą jest triada pojęć: kapitał – praca – pieniądze. Autor rozdziału wskazał, że strefa euro w zamierzonej (obecnej) formie bardziej dzieli kraje (dyskryminuje) niż je integruje. Ukazuje to zestawienie gospodarek według indeksu produktywności pracy. Autor wskazał kierunki niezbędnych reform, które mogą przyczynić się do korzystnego i trwałego impulsu do rozwoju państw UE. Zaproponował pośrednią drogę integracji ze strefą euro dla Polski przez przejściową integrację państw środkowej Europy we własnej strefie stworzonej według nowych zasad.

Od 1 maja 2004 r. Polska stała się pełnoprawnym członkiem UE, a tym samym członkiem europejskiej unii celnej. Z dniem akcesji krajowy system celny stał się elementem unijnego systemu celnego, co bezpośrednio wpłynęło na realizację jego funkcji fiskalnej. W rozdziale drugim przedstawiono skutki akcesji Polski do UE dla budżetu państwa w zakresie podatków i opłat pobieranych przez Służbę Celną. Dokonano nie tylko analizy wpływu akcesji Polski do UE na budżet państwa, ale także ukazano znaczenie Służby Celnej jako krajowego i europejskiego poborcy podatkowego. Skupiono się na funkcji fiskalnej polskiej administracji celnej. Zwrócono uwagę na fakt, iż do zadań administracji celnej należy generowanie maksymalnie wysokiego poziomu dochodów z ceł, podatków i innych opłat, przy jednoczesnym maksymalnym obniżeniu kosztów poboru. Stąd też zapewnienie skutecznego i efektywnego poboru należności celno-podatkowych jest bardzo ważne i wymaga od Służby Celnej szczególnej odpowiedzialności. Przeprowadzono analizę zmian, jakie nastąpiły zarówno w dochodach budżetu państwa z tytułu poboru podatków i opłat, jak i w zakresie zadań polskiej Służby Celnej, które dokonały się po akcesji Polski do UE. Konsekwencją tych zmian, w porównaniu z okresem przedakcesyjnym, są mniejsze wpływy z cła w budżecie państwa, ale pomimo tego ogólny wynik dochodów budżetowych dostarczanych przez administrację celną jest wyższy po akcesji niż przed.

W rozdziale trzecim zwrócono uwagę na fakt, iż jeszcze przed akcesją Polski do UE zawarto Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi, a następnie w 1994 r. Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, co niewątpliwie ma zdecydowany wpływ na bieżącą sprawność finansową jednostek samorządu terytorialnego. Zreformowano w Polsce strukturę samorządu terytorialnego, wprowadzając obok samorządu gminy samorząd powiatowy i wojewódzki, zgodnie z koncepcją przedstawioną w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Ratyfikowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego przyczyniło się do organizacji i racjonalizacji zarządzania publicznymi środkami finansowymi w kontekście uregulowań prawnych. Wprowadzenie samorządu terytorialnego jako efektywniejszego modelu zarządzania niż centralne zarządzanie państwa spowodowało racjonalizację planowania i wykonania zadań własnych przez samorząd terytorialny. Istotę rozdziału stanowi przedstawienie zasad i sposobów realizacji gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, przez którą rozumie się ogół czynności związanych z planowaniem, gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych, które podlegają kontroli. Przedstawiono także zadania podmiotów sektora finansów publicznych realizujących gospodarkę finansową. Organy samorządowe bardziej adekwatnie realizują potrzeby lokalnych społeczności i prowadzą skuteczną politykę regionalną, stwarzając obywatelom możli-

wość współuczestniczenia w sprawowaniu władzy, co w efekcie prowadzi do budowy struktur społeczeństwa obywatelskiego.

W rozdziale czwartym dokonano analizy regulacji podatkowych w kontekście wpływu polityki fiskalnej na funkcjonowanie i rozwój mikroprzedsiębiorstw w Polsce. Przedstawiono zmiany w zakresie funkcjonowania podatku progresywnego i liniowego w latach 2007–2012 oraz podjęto próbę określenia ich wpływu na rozwój sektora MŚP w Polsce. Wskazano na czynniki zarówno pobudzające, jak i hamujące rozwój mikroprzedsiębiorczości. Dokonano także analizy porównawczej funkcjonowania progresywnego podatku dochodowego w Polsce z podatkiem progresywnym w Estonii i Belgii w świetle danych za 2012 r. W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, iż pomimo integracji europejskiej Polska wciąż jest krajem, w którym przepisy podatkowe zmieniają się bardzo często i są niejasne. Schemat regulacji podatkowych w Polsce oraz w wybranych krajach UE wskazuje na pewne zbieżności, ale występuje też wiele rozbieżności, jak np. różna wysokość kwoty wolnej od podatku czy też ulgi prorodzinnej.

W rozdziale piątym rozważania rozpoczęto od zdefiniowania majątku gospodarstw domowych, a w szczególności posiadanych aktywów finansowych, które podlegają bieżącej wycenie rynkowej w jednostkach pieniężnych. Zasadniczym celem rozdziału jest pokazanie kierunków oraz przyczyn zmian w formach zagospodarowania wolnych środków pieniężnych przez gospodarstwa domowe w latach 2007–2012. Ponadto dokonano próby oceny wpływu kryzysu gospodarczego na skłonność do oszczędzania oraz przedstawiono przyczyny ograniczonych możliwości wyboru innych niż depozyty bankowe produktów finansowych. Dokonano analizy dochodów i wydatków polskich gospodarstw domowych w ciągu 16 lat. Zwrócono uwagę na pogłębiającą się niepewność co do przyszłej sytuacji finansowej ograniczającej chęć zaciągania kredytów i podejmowania nowych zobowiązań, takich jak opłacanie składek ubezpieczenia na życie czy wpłat na indywidualne konta emerytalne. Gospodarstwa domowe, które mogły sobie pozwolić na odkładanie oszczędności, częściej lokowały środki w bezpieczniejsze instrumenty, takie jak obligacje Skarbu Państwa. W latach 2010–2012 zauważalna była tendencja do ograniczania konsumpcji wśród polskich gospodarstw domowych na rzecz większych oszczędności. Potwierdzeniem tego zjawiska jest ujemna wartość wskaźnika nastrojów konsumenckich oraz ujemna dynamika wydatków gospodarstw domowych, a także mniejsza skłonność Polaków do zaciągania kredytów konsumpcyjnych. Jednocześnie zauważalna jest zwiększona skłonność do oszczędzania i inwestowania, głównie przez lokaty bankowe i fundusze inwestycyjne.

W rozdziale szóstym podjęto rozważania na temat tożsamości i zarządzania marką na rynku europejskim. Zasadniczym celem rozdziału jest ukazanie tożsamości jednej z dziedzin zarządzania, jaką jest zarządzanie marką. Poło-

żono szczególny nacisk na europejską tożsamość marki oraz przedstawiono jej twórców. Wskazano iż tożsamość pozostaje nieprzerwalnie narzędziem udowadniającym „prawo istnienia” oraz posiada temporalny charakter, co oznacza, że można ją pojmować jako pewnego rodzaju spotkanie teraźniejszości z przeszłością i przyszłością. Obszarem zainteresowania i rozważań jest *brand management*. Przedstawiono genezę marki oraz zwrócono uwagę na współczesne narzędzia – wyobraźnię i cybernetykę – wspomagające pracę brand menedżera. W ostatniej części rozdziału wyjaśniono istotę marki z punktu widzenia rachunkowości oraz zaprezentowano rachunkowość trójwymiarową jako skuteczniejsze i alternatywne dla modelu rachunkowości podwójnej narzędzie branding.

Rozdział 1.

**Strefy walutowe narzędziem  
ekonomicznej integracji  
czy dyskryminacji?  
Dylematy akcesji Polski do strefy euro**

**1.1. Wprowadzenie**

Celem rozdziału jest przedstawienie znaczenia parytetu produktywności pracy dla utworzenia strefy walutowej i wskazanie na rolę tej wielkości w teorii kursu walutowego. Kryteria przystąpienia do strefy euro bezpośrednio nie wymagają wskazanego parytetu, dlatego dodatkowym celem jest analiza skutków i zagrożeń wynikających z tego stanu rzeczy. Podstawową metodologię badania zagadnienia tworzenia stref walutowych określa analiza fundamentalna służąca ocenie produktywności pracy państwa kandydującego do strefy euro. Metodologię uzupełnia analiza teoretyczna, której podstawą jest triada pojęć: kapitał – praca – pieniądze. Kryteria z Maastricht wydzielają zespół krajów o podobnych parametrach. Nie jest to sytuacja sprzyjająca integracji; raczej dyskryminacji. Zasady tworzenia strefy walutowej mogą być jednak zmodyfikowane tak, aby wszystkie kraje Unii Europejskiej mogły utworzyć korzystną dla współpracy i rozwoju społeczno-ekonomicznego strefę walutową. Idea utworzenia strefy walutowej, integrującej i generującej endogeniczne efekty ekonomiczne, według bardziej przyjaznych zasad dla krajów kandydującym jest oryginalnym dorobkiem przedstawionym w rozdziale.

## 1.2. O wystarczalności kryteriów z Maastricht

Czy strefa euro stanowi naukowo wyznaczony obszar walutowy? Tworzenie tego rodzaju obszaru jest już opisane teoretycznie w wielu opracowaniach, a za prekursora uznaje się R. Mundlla. Nie są to jednak mocne teorie, co pokazuje praktyka tworzenia strefy euro, i może się zdarzyć, że w praktyce nie przestrzega się teoretycznie ustalonych zasad. Z pewnym uproszczeniem przyjmujemy, że zasady tworzenia strefy euro wyznaczają kryteria z Maastricht. Są to kryteria inflacyjne, kursowe, deficytu budżetowego, jakościowe i konwergencji. Dokładne omówienie kryteriów i towarzyszących im wartości wzorcowych zawiera m.in. opracowanie W. Małeckiego<sup>1</sup>. Autor szczegółowo analizuje ważne kryterium stabilności kursu walutowego, zwłaszcza na tle globalnego kryzysu finansowego. Przedstawia możliwy wybór kursu centralnego, a potem wybór kursu konwersji. Kryteria są wyszczególnione poniżej.

**Inflacja.** Średnia stopa inflacji danego państwa w roku poprzedzającym akcesję do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) nie może przekroczyć 1,5 punktu procentowego od pułapu wyznaczonego przez średni poziom inflacji obliczony dla trzech państw o najniższej inflacji w UE.

**Stopa procentowa.** Średnia normalna długoterminowa stopa procentowa nie może być wyższa niż 2 punkty procentowe od poziomu wyznaczonego przez średni poziom stóp procentowych w trzech krajach UE o najniższej stopie inflacji.

**Kurs waluty.** Państwo kandydujące do strefy euro w ciągu dwóch lat poprzedzających jego akcesję do UGW musi mieć stabilny kurs walutowy, tzn. musi uczestniczyć w Europejskim Mechanizmie Kursowym (ERM II). Dany kraj powinien przestrzegać normalnego przedziału wahań ( $\pm 15\%$ ) swojej waluty, a także nie może dokonać samodzielnej dewaluacji krajowej waluty wobec waluty innego kraju UE.

**Deficyt.** Kryterium deficytu budżetowego zakłada, że deficyt budżetowy kandydata nie może przekraczać 3% PKB, a dług publiczny powinien być mniejszy niż 60% PKB według pomiaru w roku poprzedzającym wejście do strefy euro. Kraj nie może być poddany procedurze nadmiernego deficytu.

**Kryteria jakościowe i konwergencji.** Warunkiem udziału w strefie euro jest również niezależność banku centralnego (fiskalna, finansowa, osobista). Warunkiem przyjęcia do strefy euro jest również zgodność prawna, czyli ujednolicenie ustawodawstwa krajowego z unijnym.

W strefie euro jest sporo warunków integracji walutowej, ale w wyszczególnionych kryteriach brakuje warunku nałożonego na produktywność. Jak

<sup>1</sup> W. Małecki, *Globalny kryzys finansowo-gospodarczy a integracja Polski ze strefą euro*, [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010, s. 230–254.

wiadomo od 1964 r., dzięki pracom B. Balassy i P. Samuelsona, parytet produktywności w zakresie dóbr wymienianych na rynkach decyduje o trendzie kursu walutowego. Umacnia się waluta kraju o wyższej produktywności. Można sądzić, że w kryteriach ta kwestia zostaje wyczerpana przez warunek nałożony na kurs waluty i inflację. Rzeczywiście, stabilny kurs może świadczyć o dotrzymywaniu parytetu produktywności, ale ten wniosek obowiązuje przy naturalnej, stabilnej gospodarce, a nie w sytuacji, gdy banki centralne emitują miliardy jednostek pieniężnych *dla ratowania* gospodarek z kryzysów, które wcześniej swoim działaniem wywołały. W ten sposób powstają zakłócenia naturalnych trendów kursów walutowych. Emisje dokonywane z różnych powodów przez niezależne banki centralne są faktem, zatem utrzymanie stabilności kursu państwa kandydata przez dwa lata może być wynikiem działalności banków centralnych, a nie osiągniętej produktywności pracy. Jeśli bank centralny USA dokonuje wzmożonych emisji, a bank centralny w Polsce ogranicza emisję, to złotówka umacnia się względem dolara do czasu zaniku impulsu. Potem z czasem, ze względu na brak parytetu produktywności pracy, złotówka ulega osłabieniu. Deprecjację dolara w latach 2006–2008 obrazuje rys. 1.

Rys. 1. Wykres notowań dla waluty dolar amerykański od 11 marca 2006 do 11 marca 2013



Źródło: Archiwum kursów średnich NBP dla wybranej waluty<sup>2</sup>

Można wyobrazić sobie gospodarkę kraju biednego, technologicznie opóźnionego, głównie rolniczego, ale z dobrą administracją i płacami dostosowanymi do wartości pracy. Tego rodzaju gospodarka będzie miała niską produktywność i zarazem niską inflację. Przy niskiej produktywności kraj

<sup>2</sup> [www.money.pl/pieniadze/nbparch/srednie](http://www.money.pl/pieniadze/nbparch/srednie).

nie powinien wchodzić do obszaru walutowego współtworzonego przez kraje o wyższej produktywności. To jest główny dylemat poszerzania strefy euro, którą początkowo utworzyły kraje o podobnej, wysokiej produktywności.

O słabości teorii tworzenia wspólnej strefy walutowej świadczy także brak silnej teorii kursu walutowego, na co wskazuje wiele prac, a w szczególności *A Fundamental Analysis of Exchange Rates. The Theory of Exchange Value of Money*<sup>3</sup>. Ani prawo jednej ceny, ani hipoteza PPP nie stały się mocnymi teoriami, ponieważ nie przechodzą pozytywnie testów empirycznych<sup>4</sup>. Wystarczającym kontrprzykładem są kursy wyznaczane za pośrednictwem hamburgerów firmy McDonald's. Bardziej wiarygodne teorie kursów i ich wpływu na gospodarkę powstają przy uwzględnieniu mierników produktywności<sup>5</sup>, a zwłaszcza miernika produktywności pracy<sup>6</sup>. W ostatnich latach powstały prace wskazujące, że miernik produktywności powinien być bardziej sprecyzowany. M. Dobija<sup>7</sup> i M. Jędrzejczyk<sup>8</sup> w swoich artykułach wskazują, że właściwym miernikiem dla teorii kursu i rankingów gospodarek jest miernik produktywności pracy Q. Jest to niemianowany współczynnik Q stanowiący iloraz realnego PKB i wynagrodzeń W. Przywołane opracowania wyróżniają się tym, że określenie kursu jest bardziej sprecyzowane w stosunku do tekstów, w których nie wyjaśnia się istoty jednostki pieniężnej. W artykułach wskazujących na rolę produktywności pracy autorzy określają kurs walutowy jako cenę jednostki pieniężnej jednego kraju względem drugiego, ale wskazują także, że ta jednostka pieniężna jest jednostką pracy. Zatem kurs walutowy określa relację produktywności pracy między poszczególnymi krajami. Z drugiej strony praca jest transferem kapitału ludzkiego

<sup>3</sup> M. Dobija, *A Fundamental Analysis of Exchange Rates. The Theory of Exchange Value of Money*, „Argumenta Oeconomica” 2001, nr 1, s. 63–84.

<sup>4</sup> J. Madura, *International Financial Management*, West Publishing Company, New York 1995, s. 2012.

<sup>5</sup> B. Beachill, G. Pugh, *Monetary Cooperation in Europe and the Problem of Differential Productivity Growth: An Argument for a „Two-speed” Europe*, „International Review of Applied Economics” 1998, t. 12, z. 3.

<sup>6</sup> Z. Grabowski, *W związku z teorią wartości pieniądza i parytetem produktywności płacy*, cz. I, „Master of Business Administration” 2001, nr 1 (48); *idem*, *W związku z teorią wartości pieniądza i parytetem produktywności płacy*, cz. II, „Master of Business Administration” 2001, nr 2 (49); M. Dobija, *Wage, Money and Accounting Theoretical Relationships*, „Argumenta Economica Cracoviensia” 2003, nr 2; M. Dobija, *Produktywność pracy i kurs waluty w porównaniach PKB*, „Master of Business Administration” 2008, nr 3 (92); M. Jędrzejczyk, *Labor Productivity Parity vs Trend of Exchange Rate*, „Modern Economy” 2012, t. 3, nr 6, s. 780–785.

<sup>7</sup> M. Dobija, *A Fundamental Analysis...*; *idem*, *Produktywność pracy...*

<sup>8</sup> M. Jędrzejczyk, *Labor Productivity...*



do obiektów pracy i ten proces tworzy pieniądze<sup>9</sup>. Jest to istota laboryzmu, czyli teorii ekonomii, w której tworzenie pieniądza gotówkowego przez bank centralny jest wykluczone.

Trzeba zwrócić uwagę na fakt, że kryteria z Maastricht nie wskazują precyzyjnie na parytet produktywności pracy. Może oczekiwano, że tę kwestię wyczerpuje restrykcja nałożona na kurs walutowy. Mogłoby tak być, gdyby nie emisje gotówki, które bez związku z pracą generują banki centralne. Tego rodzaju działalność powoduje, że trend kursu nie jest (w pewnych okresach) zdominowany przez parytet produktywności. W okresach kryzysowych wpływy na kurs walutowy są bardzo silne i istotnie zakłócają wpływ parytetu produktywności pracy. Ponadto, jak stwierdza J. Tomkiewicz<sup>10</sup>, kryzys finansowy opóźnia dojście do stanu wyznaczonego kryteriami z Maastricht, zwłaszcza spełnienie kryteriów inflacyjnego i deficytu budżetowego.

Wątpliwości względem kryteriów utwierdza także ogólny stan wiedzy ekonomicznej, który nie skłania do podejmowania wielkich przedsięwzięć. N. Roubini i S. Mihm opisują dominujące rozbieżności występujące wśród ekonomistów w prawie każdej ważnej kwestii:

Taka rozbieżność poglądów może wprawiać w zółpotanie nieekonomistów. Ekonomia aspiruje wszakże do miana nauki, w której obowiązują prawa, przeprowadza się równania, tworzy modele matematyczne i używa innych narzędzi wykorzystywanych w obiektywnych badaniach. Ale poza fasadą jednej naukowej prawdy kryje się ogromna różnorodność wzajemnie sprzecznych opinii, zwłaszcza zaś w spornej kwestii kryzysów finansowych. Tak było w XIX i XX wieku, tak samo jest i dziś<sup>11</sup>.

O słabości wyjaśnień teoretycznych interesująco pisze G.W. Kołodko:

Jak dotychczas, nie ma ani intelektualnego, ani tym bardziej politycznego konsensusu co do istoty kryzysu. [...] Nie wygasły do końca spory co do następstw ekonomicznych i społecznych. No i, co bardziej zrozumiałe, nie ma wciąż zgodności, na jakiej teorii ekonomicznej oprzeć politykę gospodarczą, aby nie tylko poradzić sobie z przejawami i skut-

<sup>9</sup> M. Dobija, *Abstract Nature of Money and the Modern Equation of Exchange*, „Modern Economy” 2011, t. 2, nr 2, s. 142–152; *idem*, *Tandem kapitału i pracy podstawą spójnej teorii i praktyki społeczno-ekonomicznej*, [w:] *Gospodarka Polski 1990–2001*, t. 3, *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, red. M.G. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2012.

<sup>10</sup> J. Tomkiewicz, *Polityka makroekonomiczna w UE. Jakie słabości kryzys obnażył, jakie zmiany są konieczne*, [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010, s. 266.

<sup>11</sup> N. Roubini, S. Mihm, *Ekonomia kryzysu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 59.

kami kryzysu, lecz także skutecznie zapobiegać podobnym perturbacjom w przyszłości<sup>12</sup>.

Rzecz jednak w tym, że te uwagi odnoszą się do kryzysu z lat 1929–1930, co sugeruje bezradność ekonomii w objaśnianiu nawet potężnych zjawisk ekonomicznych. Ale nie jest to wynikiem słabości intelektualnej, lecz ogólnej wadliwości szeroko pojętego monetaryzmu. Polityczne przyczyny niewydolności myśli ekonomicznej naświetla wyrażenie S. Hongbing<sup>13</sup>. Przyczyny naukowe tkwią w braku respektu do fundamentalnych praw, którym podlega rzeczywistość<sup>14</sup>.

Ekonomia i ekonomiści są uwięzieni we wszechogarniających rozbieżnościach ze względu na brak precyzyjnego zdefiniowania kluczowych pojęć, w szczególności kapitału i wielu pokrewnych kategorii<sup>15</sup>. Tu warto przypomnieć, że z kapitałem (który jest kategorią abstrakcyjną i oznacza *zdolność do wykonywania pracy*, a nie dobra kapitałowe i pieniądz gotówkowy, czyli aktywa) wiążą się także teorie stopy procentowej, dyskontowej i wzrostu, które muszą być ułomne, jeśli nie uwzględniają istnienia stałej ekonomicznej potencjalnego wzrostu. Z kapitałem wiąże się także kategoria pracy, która stanowi dynamiczną wersję kapitału, a jej pełne rozumienie oraz umiejętności pomiaru są nieodzowne dla dobrej teorii ekonomii. Pomiar wartości pracy jest konieczny do określenia równowartości, czyli zapłaty. Zapłata, będąc równowartością pracy, w praktyce gospodarki towarowo-pieniężnej jest zapisem należności za pracę. Brak konsekwentnego rozumienia powyższych kategorii i ich związków prowadzi do stałych rozbieżności, które uniemożliwiają postęp ekonomii.

### 1.3. Związek kursu waluty z produktywnością pracy

Zależność kursu walutowego od produktywności pracy przedstawiają poniższe zależności, w których PKBR to realne PKB, czyli w cenach roku ubiegłego, a  $W$  oznacza koszty pracy poniesione na wytworzenie PKB. Ilość  $Q = PKBR/W$  i oznacza realną produktywność pracy. Jest jednak ważne zastrzeżenie. Koszty pracy muszą być ustalone zgodnie z poprawnym rozumieniem pracy i płacy, z uwzględnieniem samofinansowania pracy.

<sup>12</sup> G.W. Kołodko, *Ekonomia kryzysu czy kryzys ekonomii?*, „Master of Business Administration” 2011, nr 2 (112), s. 2.

<sup>13</sup> S. Hongbing, *Wojna o pieniądź. Prawdziwe źródło kryzysów finansowych*, Wektory, Kobierzyce 2010.

<sup>14</sup> M. Dobija, *Abstract Nature of Money...*; M. Dobija, B. Kurek, *Towards Scientific Economics*, „Modern Economy” 2013, t. 4, nr 4, s. 293–304.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

Oznacza to, że o część wynagrodzeń zabraną podatkiem i przeznaczoną na finansowanie wynagrodzeń w sektorze budżetowym należy skorygować wielkość  $W$ <sup>16</sup>.

Wprowadzając indeks P, co oznacza Polskę, i indeks A oznaczający kraj, do którego się porównujemy, piszemy naturalne zależności, np. USA:

$$PKBR_p = W_p \cdot Q_p \quad (1a)$$

$$PKBR_A = W_A \cdot Q_A \quad (1b)$$

Dzielimy stronami te równania:

$$\frac{PKBR_p}{PKBR_A} = \frac{W_p}{W_A} \cdot \frac{Q_p}{Q_A} \quad (2)$$

Otrzymujemy równanie (przyjmując, że indeks A oznacza USA):

$$PKBR_p[zI] = \frac{W_p}{W_A} \cdot \frac{Q_p}{Q_A} \cdot PKBR_A[\$] \quad (3)$$

Z kolei dzieląc koszty pracy ( $W$ ) przez liczbę zatrudnionych ( $L$ ), otrzymujemy formuły ze średnim kosztem pracy na jednego zatrudnionego ( $S$ ).

$$PKBR_p[zI] = \frac{S_p}{S_A} \cdot \frac{L_p}{L_A} \cdot \frac{Q_p}{Q_A} \cdot PKBR_A[\$] \quad (4)$$

Z kolei, dzieląc PKBR przez odpowiednią liczbę zatrudnionych, dochodzimy do równania

$$PKBRE_p[zI] = \frac{S_p}{S_A} \cdot \frac{Q_p}{Q_A} \cdot PKBRE_A[\$] \quad (5),$$

gdzie PKBRE oznacza realny PKB przypadający na jednego zatrudnionego.

Stosunek średnich płac skorygowany o odwrotny parytet realnej produktywności pracy określa trend kursu waluty<sup>17</sup>, zatem można pokazać, że kurs (ER) jest kształtowany parytetem wartości realnego PKB przypadającego na jednego zatrudnionego. W formule (5) wpisujemy jedynekę:

<sup>16</sup> M. Dobija, *Labour Productivity Ratio and International Comparison of Economic Performance. Formalization of the PPP Theory and Preliminary Examinations*, „Emergo” 2008, t. 13, nr 1, s. 3–19.

<sup>17</sup> M. Dobija, *A Fundamental Analysis...*; M. Jędrzejczyk, *Labor Productivity...*

$$PKBRE_p[zt] = \frac{S_p}{S_A} \cdot \frac{Q_A}{Q_P} \cdot \frac{Q_P}{Q_A} \cdot \frac{Q_P}{Q_A} \cdot PKBRE_A[\$] \quad (6)$$

zatem:

$$PKBRE_p[zt] = ER \cdot \frac{zt}{\$} \cdot \frac{Q_P^2}{Q_A^2} \cdot PKBRE_A[\$] \quad (7)$$

$$ER \frac{zt}{\$} = \frac{Q_A^2}{Q_P^2} \cdot \frac{PKBRE_p[zt]}{PKBRE_A[\$]} \quad (8)$$

Jak wskazuje formuła (8), średni kurs waluty jest niezwykle mocno związany z produktywnością pracy. Szerzej te kwestie są rozważane w wydanej w 2013 r. książce M. Jędrzejczyka<sup>18</sup>.

Formuła (8) jest dogodna do obliczania wskaźnika Q, mając już bezpośrednio obliczony ten wskaźnik dla USA. Tab. 1 zawiera obliczone tym sposobem liczbowe wielkości Q od 2006 do 2012 r. dla grupy wybranych krajów. Widać jak ten miernik jest stabilny i mało się zmienia mimo kryzysów. To naturalne, jest to bowiem inna wersja miernika zwanego *labor share*, znanego ze swej stałości<sup>19</sup>. Można napisać tożsamości uwzględniające Q, które rzucają nowe światło na kwestie udziału płacy w PKB.

$$PKB = PKB \frac{1}{Q} + PKB \frac{Q-1}{Q} = W + PKB_A \quad (9)$$

$$1 = \frac{1}{Q} + \frac{Q-1}{Q} = \frac{W}{PKB} + \frac{PKB_A}{PKB} \quad (10),$$

gdzie W określa wynagrodzenia, a  $PKB_A$  oznacza część pozostałą przypadającą na aktywa. Jest to podział rozłączny i zupełny. Aktywa zawsze mają właściciela, czy to osoby prywatne, czy gminy. Jak widać, im wyższy udział płac w PKB, tym kraj jest biedniejszy, ponieważ finansowanie przypadające na istniejące aktywa jest zbyt małe. W USA udział płacy dyspozycyjnej w PKB jest na poziomie 0,29, a zatem udział PKB przypadający na aktywa jest 0,71. Biorąc pod uwagę, że płace w USA mają godziwy wymiar, czyli kapitał ludzki jest dobrze opłacany, można uznać część przypadającą na

<sup>18</sup> M. Jędrzejczyk, *Kurs walutowy a ekwiwalentna translacja wartości ekonomicznych w gospodarce*, Difin, Warszawa 2013, s. 71–124.

<sup>19</sup> C. McConnell, S. Brue, *Contemporary Labour Economics*, McGraw-Hill, New York 1986, s. 463.

aktywa jako pokazną. W tab. 1 zawarte są obliczenia miernika Q dla grupy wybranych państw.

Tab. 1. Zestawienie wartości wskaźnika Q dla grupy państw (2006–2012)

Kraj/rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
USA	3,458	3,470	3,560	3,500	3,452	3,648	3,620
Japonia	3,069	3,093	3,186	3,433	3,279	3,448	3,329
Wielka Brytania	3,204	3,517	3,444	3,082	3,095	3,216	3,279
Szwajcaria	3,534	3,645	3,748	3,650	3,509	3,498	3,850
Niemcy	3,305	3,380	3,389	3,276	3,169	3,158	3,350
Czechy	1,873	2,204	2,355	2,210	2,134	2,356	2,252
Polska	1,881	1,992	1,854	1,869	1,903	1,935	1,958
Chiny	1,415	1,512	1,685	1,762	1,768	1,777	1,886

Źródło: Obliczenia własne na podstawie pobrań z baz danych: TEDB, OANDA, BLS<sup>20</sup>. Wskaźniki za 2012 r. są obliczane na podstawie przewidywanych wielkości PKB.

Stalość Q dobrze ilustruje ciąg wartości tego miernika dotyczący Polski. W 2007 r. Polska odnotowała dobre wyniki ekonomiczne. W rezultacie zaznaczył się wzrost Q do 1,992. Jednak wtedy miały miejsce duże podwyżki płac (także w wyniku protestów). Dlatego w kolejnym roku następuje spadek Q do 1,854, a poziom z 2007 r. został przybliżony dopiero w 2012 r. Ten przykład wskazuje, że kwestia doścignięcia gospodarek zachodnich nie przedstawia się optymistycznie i faktycznie sedno sprawy nie leży w samym przemyśle, gdzie wydajność rośnie, lecz bardziej w sektorze publicznym, jego rozmiarze i efektywności działania.

#### 1.4. Czy terazniejsza gospodarka polska przystaje do strefy euro?

Dane z tab. 2 przedstawiają, jak kształtowała się produktywność w wybranym 2006 r. w krajach należących i aspirujących do strefy euro. Tabela potwierdza to, co wiadomo z doniesień medialnych. Na przykład 3 marca 2013 r. w stolicy Portugalii miała miejsce demonstracja 1,5 mln protestujących przeciwko rządowi i biedzie, która dotyka ludność w coraz większym stopniu. Hiszpania, która miała nieco wyższą produktywność pracy niż Portugalia, jest zgodnie z opiniami wyrażanymi w mediach zagrożona kryzysem finansowym. Podobnie, chociaż w mniejszym stopniu, mówi się o gospodarce włoskiej.

<sup>20</sup> TEDB – Groningen Total Economy Database, OANDA (exchange rate converter), BLS – Bureau of Labor Statistic.

Tab. 2. Wybrane państwa podzielone według produktywności pracy (2006 r.)

1 < Q < 2		2 < Q < 3		3 < Q < 4	
Polska	1,881	Grecja	2,081	Niemcy	3,325
Estonia	1,678	Słowenia	2,266	Szwajcaria	3,534
Portugalia	1,845	Hiszpania	2,165	Wielka Brytania	3,204
Słowacja	1,758	Włochy	2,493	Francja	3,201
Węgry	1,946	Czechy	2,005	Belgia	3,345
				Holandia	3,437
				Dania	3,433

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Dobija, *Labour Productivity Ratio...*

Euro zostało wprowadzone na początku 1999 r. w transakcjach bezgotówkowych, a w pełni (w formie gotówkowej) od 2002 r., kiedy to nastąpiło przekazanie kompetencji w zakresie prowadzenia wspólnej polityki pieniężnej Europejskiemu Bankowi Centralnemu. Do liczby 11 państw członkowskich dołączyła w 2001 r. Grecja, a od 2007 r. Słowenia. 1 stycznia 2008 r. do strefy euro dołączyły Malta i Cypr. O ile utworzenie strefy euro z państw, w których  $Q > 3,0$ , było uzasadnione wysoką produktywnością pracy (ocena według stanu z 2006 r.), to przystępowanie do tej strefy z produktywnością około 2,5 jest wątpliwe, a z  $Q$  mniejszym niż 2,0 jest niewłaściwe.

Jak widać, Europa ma kilka prędkości. Polscy politycy nie chcą należeć do Europy drugiej prędkości, ale ich wypowiedzi są tylko formą zaklinania rzeczywistości. Jeśli państwo ma podnieść znacząco produktywność pracy, to politycy muszą być świadomi celu. W mianowniku miernika  $Q$  znajdują się koszty pracy. To są koszty pracy sfery przedsiębiorstw i sfery budżetowej. Prywatyzacja i globalizacja sprawiły, że produktywność pracy w przemyśle rośnie, ale koszty pracy w sferze budżetowej wzrosły przez reformę administracyjną i powołanie powiatów i wielu innych instytucji uzasadnianych politycznie, a nie ekonomicznie. A przede wszystkim koszty pracy nie są racjonalizowane z braku rozumnej ustawy o płacach, ustawy zapewniającej zgodność wynagrodzenia z wartością kapitału ludzkiego i wynikami pracy, jak to przedstawia teoria kapitału ludzkiego<sup>21</sup>.

Na przykład Japonia ma dużo większy procent zadłużenia niż Polska. Japonia ze swoim zadłużeniem rzędu 240% PKB zostałaby zdyskwalifikowana jako kandydat do strefy euro. Z drugiej strony jest to gospodarka potężna, która nie cierpi na inflację, lecz deflację. Media donoszą tytułami w rodzaju *Japonia drukuje pieniądze bez limitu. Tak się zaczyna wojna walutowa?* o dziwnym dla Europejczyków sposobie prowadzenia polityki monetarnej. Zgodnie z cytowanym doniesieniem:

<sup>21</sup> *Kapitał ludzki w perspektywie ekonomicznej*, red. M. Dobija, Wydawnictwo UE, Kraków 2011.

Od 2014 roku Bank Japonii będzie drukował pieniądze w nieograniczonych ilościach. W ten sposób chce ruszyć z posad ospałą gospodarkę kraju, ale może przy okazji wywołać wojnę walutową. Swoją decyzją bank zapoczątkował nową erę – komentował serwis CNBC. Od przyszłego roku co miesiąc Bank Japonii będzie skupował na rynku obligacje i bony skarbowe o wartości 13 bln jenów, czyli 145 mld dolarów. I tak w nieskończoność dopóki nie pojawi w Kraju Kwitnącej Wiśni oczekiwana od dawna inflacja. Od 20 lat ceny w Japonii spadają – w ostatnich miesiącach o 0,2% W tym tygodniu bank podniósł cel inflacyjny z 1% do 2%<sup>22</sup>.

Na pytanie, czemu Japonia i Szwajcaria muszą zwalczać deflację, odpowiedź zostanie udzielona w dalszej części tekstu.

Jednak to, co najbardziej działa na korzyść gospodarki japońskiej, to fakt, że koszt spłaty zadłużenia należy do najniższych w świecie. Rentowność 10-letnich obligacji wynosi 0,73%, gdy rentowność podobnych polskich obligacji kształtuje się na poziomie około 4%. Przy tym dla Polski istnieje stałe zagrożenie, że agencje obniżą oceny polskiej gospodarki i koszt obsługi wzrośnie. To zagrożenie nie dotyczy Japonii, bowiem posiadaczami obligacji są obywatele Japonii. Produktywność pracy w Japonii zdecydowanie przekracza 3,0, więc ten kraj należy do liderów światowych, a tę pozycję kraj uzyskał własną pracą i zarządzaniem, a nie z posiadania ogromnych bogactw naturalnych. Ten kraj byłby jednym z liderów w strefie euro. Drugim państwem, które podobnie tanio jak Japonia finansuje dług publiczny to Szwajcaria. Wiele wskazuje na to, że trudne dla gospodarki skutki finansowania długiem są przez Japonię i Szwajcarię umiejętnie niwelowane. Jest to możliwe przede wszystkim dzięki temu, że te państwa utrzymują dużą niezależność i odrębność polityczną. Zarządzanie walutą stanowi cenny kapitał polityczny tych państw, a duże oszczędności, czyli bogactwo obywateli, pozwala na finansowanie długu publicznego we własnym zakresie i to jest bezpieczne dla gospodarki.

Kraj biedny, jak Polska, finansuje swój dług w dużej części z pożyczek zagranicznych, co przesądza o jego położeniu ekonomicznym. J. Osiatyński przedstawia rozrachunek finansowania potrzeb sektora finansów publicznych na przykładzie 2009 r.

Struktura krajowego i zagranicznego finansowania potrzeb netto wynosiła 30,2 mld złotych kraj i 18,5 mld złotych zagranica. Jednak w finansowaniu krajowym w rękach krajowych posiadaczy SPW (skarbowych papierów wartościowych) pozostało tylko 10,1 mld złotych (z czego 3,9 mld zł służyło sfinansowaniu potrzeb przechodzących z 2008 roku), podczas gdy w rękach inwestorów zagranicznych nabywających SPW

<sup>22</sup> I. Sudak, *Japonia drukuje pieniądze bez limitu. Tak się zaczyna wojna walutowa?*, 23.01.2013, dostępne na: [www.wyborcza.biz](http://www.wyborcza.biz).

na rynku krajowym znalazło się 23,9 mld złotych. [...] Widać więc, że w finansowaniu krajowym było tylko około 20% finansowania potrzeb pożyczkowych netto<sup>23</sup>.

Do 2013 r. niewiele się zmieniło, więc koszty obsługi długów w dużym stopniu zależą od decydentów zagranicznych, a to stanowi olbrzymie zagrożenie. Nawet krajowe finansowanie długu w Polsce jest zdecydowanie bardziej kosztowne niż w Japonii.

W takiej sytuacji uzasadniony jest jednoznaczny wniosek. Państwo biedne, z miernikiem produktywności dużo niższym niż wartość średnia wskaźnika charakteryzującego kraje założycielskie, które finansuje deficyt budżetowy, sprzedając obligacje na międzynarodowych rynkach, nie przystaje do strefy euro. Istnieją mocne przesłanki, że decyzja o przystąpieniu do strefy euro doprowadzi Polskę do katastrofy ekonomicznej.

### **1.5. Sytuacja państw z niższą produktywnością po wstąpieniu do strefy euro**

Strefy walutowe można tworzyć według obecnej teorii ekonomii, jak to opisują różni uznani autorzy, przyjmujący za kanon ekonomii niezależny bank centralny i jego funkcje. Najbardziej uznany autor to R. Mundell<sup>24</sup>, którego przykłady tworzenia strefy walutowej (podziału kontynentu północno-amerykańskiego na region wschodni i zachodni), ilustrujące teorię optymalnych regionów walutowych, od dawna działają na wyobraźnię wielu uczonych. Temu uczonemu przypisuje się tytuł „intelektualnego ojca euro”, z czym interesująco i raczej krytycznie dyskutuje R. McKinnon<sup>25</sup>. Można także wyrazić wątpliwość co do poglądów tego autora względem opinii o roli kursu walutowego.

Jak wiadomo, możliwości empirycznej weryfikacji rynkowej wyceny danej jednostki pieniężnej względem innej jednostki pojawiły się właściwie dopiero w latach 70. XX w. po upadku umowy z Bretton Woods. Jest to bardzo ważny moment w historii gospodarczej, wtedy bowiem siły rynkowe okazały się silniejsze od politycznych i rozerwały okowy powstałe z błędnych przekonań polityków i liderów wiedzy o pieniądzu, że wolny rynek należy okiełznać i pieniądzem sterować pod każdym względem. Warto zauważyć, że

<sup>23</sup> J. Osiatyński, *Strategia makroekonomiczna Polski w warunkach światowego kryzysu i jej wyzwania u progu 2011 roku*, [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010, s. 217–219.

<sup>24</sup> R. Mundell, *International Economics*, Macmillan, New York 1968, s. 177–186.

<sup>25</sup> R. McKinnon, *Mundell, the Euro, and Optimum Currency Areas*, 2000, [www-siepr.stanford.edu/workp/swp00009.pdf](http://www-siepr.stanford.edu/workp/swp00009.pdf) (dostęp: 10.11.2014).



celowali w tym politycy i ekonomiści głoszący wolny rynek. Jednym z epigonów tego rodzaju poglądów jest niewątpliwie R. Mundell<sup>26</sup>. Ten uczony jest autorem wypowiedzi ujętych w artykułach<sup>27</sup>, w których wolnorynkowe zmiany kursów uznaje za niecelowe i roztacza wizję panowania nad kursami przez banki centralne. R. Mundell pomija wysiłki państw prowadzące do wzrostu produktywności i nie dostrzega wpływu produktywności pracy na kurs waluty. Jeśli jest inaczej, to dlaczego i w imię czego pragnie nie zważać na siły rynkowe?

Grecja przystąpiła w 2001 r. do strefy euro utworzonej nie do końca zgodnie z teorią optymalnego obszaru walutowego. Według polskiego Ministerstwa Gospodarki sytuacja Grecji w czasie wejścia przedstawiała się co najmniej dobrze. Informacja przedstawiona w serwisie polskich eksporterów głosiła stabilną i rozwojową sytuację w Grecji:

Gospodarka Grecji rozwija się dynamicznie, wykazując od wielu lat stały i znaczący wzrost PKB oraz dochodu na głowę mieszkańca. Rok 2001 przyniósł – już po raz szósty z kolei – wzrost gospodarczy Grecji wyższy od przeciętnej dla krajów UE (4,1%). Polityka rządu greckiego w dziedzinie finansów publicznych przynosi także w ostatnich latach bardzo dobre rezultaty. Deficyt rządowy w 2000 r. wynosił już tylko 1,1% PKB, a w roku 2001 osiągnięto nadwyżkę budżetową w wysokości 0,1% PKB. W roku 2002 Grecy spodziewają się utrzymania wzrostu gospodarczego na poziomie wyższym od przeciętnej dla krajów UE pomimo niekorzystnej koniunktury w gospodarce międzynarodowej. Bezrobocie pozostaje w Grecji względnie wysokie i wyniosło (pomimo spadku w stosunku do roku poprzedniego) – 10,4%. Rząd podjął wielokierunkowe działania mające na celu obniżenie bezrobocia i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Zakłada się, że w wyniku wysokiego tempa wzrostu gospodarczego i inwestycji oraz realizacji Narodowego Planu Działania na Rzecz Zatrudnienia bezrobocie w r. 2004 spadnie do ok. 9,0%<sup>28</sup>.

Grecja jest krajem o swoistej kulturze i ciągłości historycznej od przynajmniej czasów mykeńskich. Dla naszej europejskiej kultury Hellada jest także duchową ojczyzną. Rozwój i przebieg kryzysu w Grecji można ująć w zesta-

<sup>26</sup> „Because the dollar and euro areas have each achieved monetary stability, large changes in the exchange rates are real changes, both unnecessary and damaging. The same could be said of the dollar –yen rate, whose fluctuation over the past 15 years have caused a lot of havoc, particularly in the Japanese economy”.

<sup>27</sup> R. Mundell, *The Euro and the Accession Countries*, „Emergo” 2000, t. 7, nr 1, s. 5–10.; *idem*, *Międzynarodowa architektura finansowa. Obszar euro i jego rozszerzenie na Europę Wschodnią*, „Master of Business Administration” 2000, nr 6 (47).

<sup>28</sup> [www.exporter.pl/kraje/k\\_europa/grecja\\_2002\\_sektory.html](http://www.exporter.pl/kraje/k_europa/grecja_2002_sektory.html) (dostęp: 10.11.2014).

wieniach liczbowych i komentarzach, jednak aby wyrazić dramat tego kraju potrzebny jest język naturalny oraz opis osoby zaangażowanej i przeżywającej sytuację w Grecji. Jest zapewne wiele osób piszących interesująco o Grecji, ale na stronie internetowej Moja Grecja K. Brzezińskiego<sup>29</sup> znakomicie oddano dynamikę wydarzeń społecznych, politycznych i ekonomicznych oraz dramaturgię pogrążania się państwa w kryzysie ekonomiczno-finansowym. Równie interesująco sytuację w Grecji przedstawia poseł Parlamentu Europejskiego N. Farage<sup>30</sup>.

Na zakończenie tej kwestii warto przytoczyć fragment raportu przedstawionego przez niemieckich ekonomistów:

Wiodące niemieckie instytuty ekonomiczne widzą przyszłość Grecji w czarnych kolorach. Eksperci uważają, że bez umorzenia następnej części zadłużenia, kraj ten nie wyźwignie się z opresji. Obawiamy się, że Grecji nie da się uratować” – oświadczył ekonomista Prof. dr Joachim Scheide z kilofskiego Instytutu Gospodarki Światowej (IfW). Kraj ten potrzebuje restrukturyzacji zadłużenia. Kontynuacja procesu reform będzie bardzo trudnym zadaniem. [...] Już wiosną 2012 roku wierzyciele prywatni umorzyli Grecji część wierzytelności na kwotę 100 mld euro. Gdyby miało dojść do powtórnej konwersji zadłużenia, poszkodowanymi byłiby pewnie wierzyciele publiczni, a więc przede wszystkim państwa strefy euro, które od 2010 roku przyznały temu krajowi kredyty w wysokości prawie 150 mld euro oraz Europejski Bank Centralny (EBC), który wykupił greckie obligacje państwowe wartości ok. 45 mld euro. [...] Dramatycznie rośnie również bezrobocie w Grecji. Według greckiego urzędu statystycznego stopa bezrobocia wzrosła w lipcu, po raz pierwszy od początku kryzysu, do ponad 25 procent. Rok temu wynosiła jeszcze 17,8 procent. W grupie młodych ludzi w wieku od 15–24 lat aż 54 procent zarejestrowało się jako bezrobotni<sup>31</sup>.

Grecy są, do pewnego stopnia, postrzegani przez wielu Europejczyków przez pryzmat filmu *Greki Zorba*. Można przypuszczać, że film przekazał jakąś prawdę o postawie greckiego człowieka, jego większej beztrosce niż Europejczyka z północy, niechęci do szczegółowego planowania i konsekwentnej realizacji oraz skłonności do życia mało realistycznymi ideami. Rzecz w tym, że w Europie ojczyzn i taka postawa powinna być uszanowana, tym bardziej że nikomu to w niczym nie przeszkadzało. Te wszystkie cechy, jak i przekazywana przez media beztroska i hojność wynagrodzeń w stosunku do produktywności działań, powodowała słabość drachmy względem marki,

<sup>29</sup> Zob. Moja Grecja, [www.kb.neostrada.pl](http://www.kb.neostrada.pl) (zakładka: Przebieg kryzysu).

<sup>30</sup> Nigel Farage: *Grecja jest wgniatana w ziemię*, 15.02.2012, dostępne na: [www.youtube.pl](http://www.youtube.pl).

<sup>31</sup> I.D. Metzner, *Ekspertyza: „Grecji nie da się uratować”*, 11.10.2012, dostępne na: [www.de.de](http://www.de.de).

funta czy franka. Dzięki słabej, inflacyjnej walucie część wartości zanikała przez inflację, taniość drachmy przyciągała turystów, a podatki rosły wraz z przychodami i budżet mógł być z sukcesem konstruowany z roku na rok. Państwo nie było pozbawione narzędzi utrzymywania równowagi ekonomiczno-finansowej. Ten stan, właściwy i adekwatny do „greckiego żywiołu”, został przerwany mało przemyślanym wejściem do strefy euro, którego skutki są powszechnie znane. P. Krugman<sup>32</sup> podkreśla, że obok korzyści z bycia członkiem strefy występuje także utrata elastyczności w zarządzaniu państwem. Utrata mechanizmów adaptacji może być wadą pogrążającą gospodarkę. Autor słusznie podkreśla, że dostosowywanie się płac do produktywności gospodarki łatwo, skutecznie i ciągle dokonuje się dzięki inflacji, a nie w drodze renegocjacji kontraktów.

## 1.6. Co jest istotą gospodarki towarowo-pieniężnej?

U podstaw gospodarki znajduje się kapitał ludzki, czyli ludzka zdolność do wykonywania pracy. Ta praca to transfer kapitału ludzkiego do obiektów pracy, stąd produkty zawierają „pracę zakrzeplą”. Działanie kapitału ludzkiego w gospodarce towarowo-pieniężnej uruchamia dwa podstawowe strumienie, produktów i pieniędzy. Przedstawia to ryc. 1, znana z wcześniejszych publikacji<sup>33</sup> i ukazująca rynkową konfrontację tych dwóch strumieni. W tej konfrontacji ujawnia się siła nabywcza pieniędzy. Strumień z lewej strony ukazuje, jak za pośrednictwem naturalnej funkcji produkcji aktywa komponują się z kosztami pracy, tworząc produkty. W funkcji produkcji ujawnia się wskaźnik produktywności pracy  $Q$ .

Te produkty ostatecznie wyceniają się w rynkowej wymianie produktu na pieniądze, co obrazuje górny prostokąt, w którym zapisane jest równanie wymiany. Jest to właściwe dla naturalnej gospodarki towarowo-pieniężnej równanie wymiany, w którym nie występuje dziwna kategoria zwana „ilością pieniądza”. Strumień z prawej strony przedstawia należności z tytułu pracy, czyli pieniądze. Uruchamia go ta sama praca ludzka, co strumień wartości produkcji. Ten strumień pieniądza może podlegać powiększeniu w systemie bankowym (banków komercyjnych), gdzie działa funkcja kreacji pieniądza. Ostatecznie pieniądze konfrontują się z produktem w wymianie rynkowej. Wtedy kształtuje się ostatecznie wartość pieniędzy, czyli należności za pracę tworzącą produkty.

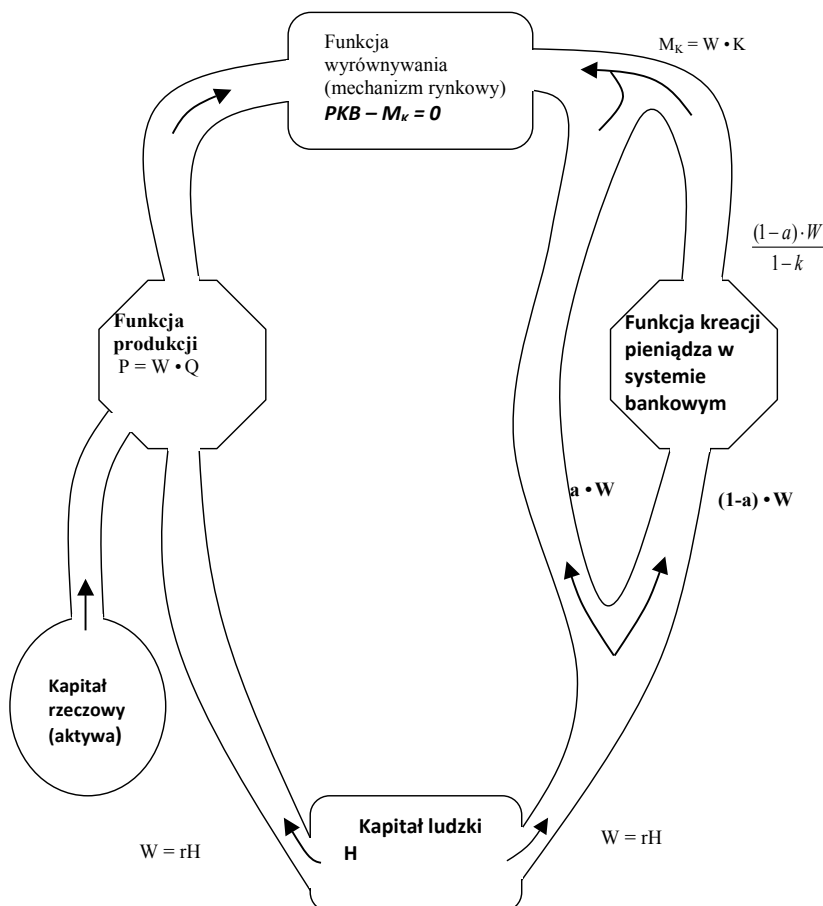
Jak obrazuje ryc. 1, to praca ludzka uruchamia obydwa strumienie. Robotnik naprawiający drogę tworzy produkt będący kompozycją jego pracy

<sup>32</sup> P. Krugman, *Revenge of the Optimum Currency Area*, „The New York Times. The Opinion Pages”, 24.06.2012.

<sup>33</sup> M. Dobija, *Labour productivity...*; *idem*, *Abstract Nature of Money...*; *idem*, *Tandem kapitału...*

mierzonej kosztami pracy i aktywów, czyli materiałów, narzędzi i maszyn. Z drugiej strony te same koszty pracy stanowią należności płacowe tego robotnika. Te należności mogą być utrzymywane w formie zapisu na rachunku bankowym bądź mogą być w posiadaniu robotnika w formie banknotu. W każdym przypadku robotnik będzie je wymieniał na towary w miarę swoich potrzeb i posiadanych sum należności z tytułu pracy. Z tego wynika, że praca rodzi pieniądze, a mądrze zorganizowana produktywna praca tworzy bogactwo. Im kraj jest bardziej bogaty wskutek procesów pracy, tym więcej pieniędzy w bankach. Najbardziej szokująca i znacząca obserwacja wynikająca z przedstawienia gospodarki towarowo-pieniężnej na ryc. 1 polega na zauważeniu, że to praca tworzy pieniądze, więc bank centralny nie ma żadnej racji bytu.

Ryc. 1. Rynek jako mechanizm wyrównujący wartość strumieni produktów i pieniądza



Źródło: opracowanie własne.

Funkcja produkcji, jej konstrukcja, interpretacja makro- i mikroekonomiczna zostały przedstawione w wielu opracowaniach<sup>34</sup>. Jest to nieparametryczna funkcja sześciu zmiennych, z której bezpośrednio wynika istnienie optymalnego stopnia opłacenia pracy. Funkcja kreacji pieniądza oraz wynikające ze ryc. 1 równanie wymiany pieniędzy na produkty były przedmiotem wcześniejszych rozważań<sup>35</sup>. To równanie powstaje w wyniku działania mechanizmu rynkowego, który wyrównuje wartość strumienia produktu i strumienia pieniędzy, więc można napisać wieloczonową równość, czyli płacowe równanie wymiany. Ma ono postać ( $PKB$  – realny PKB,  $W$  – koszty pracy,  $Q = PKB/W$  – wskaźnik produktywności pracy,  $Q_r = PKBR/W$ ,  $i$  – stopa inflacji,  $K$  – współczynnik kreacji pieniędzy w systemie banków komercyjnych):

$$PKB = PKBR \cdot (1 + i) = W \cdot Q = W \cdot K$$

Stąd wynika równość określająca istotę inflacji:

$$\frac{PKB}{PKBR} = 1 + i = \frac{Q}{Q_r} = \frac{K}{Q_r}$$

Zgodnie z tym równaniem inflacja zależy od realnej produktywności pracy i jest równa zero, gdy realna i nominalna produktywność są równe. Ponadto kreacja pieniądza kredytowego jest wyznaczona przez poziom realnej produktywności pracy. Jeśli  $i = 0$ , to  $Q_r = Q = K$ . Na podstawie tego równania kierunki działań stabilizujących gospodarkę i wartość nabywczą pieniądza stają się jasne. Produktywność nominalna musi być równa realnej, a ponadto realna produktywność pracy nie może maleć. Ten stan rzeczy osiąga się przy zgodności płacy z wartością pracy, która jawi się ponadto jako gwarant porządku społeczno-gospodarczego. Warto zauważyć, że inflacja zanika samoistnie, o ile nie tworzą jej nowe impulsy polegające na wypłacaniu wynagrodzeń bez powstania adekwatnej wartości w sferze realnej. To realna produktywność jest wyznacznikiem zdrowego wzrostu ekonomicznego i przyrostu pieniędzy.

Przyczyną zjawisk inflacji bądź deflacji są niezgodne wartości strumienia produktów i zarobków, a częściowo kredytów. W zdrowej gospodarce, gdzie płace są zgodne z wartością pracy, inflacja będzie na niskim poziomie. Inflacja nie jest wrogiem gospodarki, lecz naturalnym wyznacznikiem narodowego podejścia do spraw zarządzania na każdym szczeblu gospodarki. Wejście Grecji do strefy euro, czyli członkostwo państwa, którego obywatele bardziej

<sup>34</sup> M. Dobija, *Produktywność pracy...*; *idem*, *Labour productivity...*

<sup>35</sup> *Idem*, *Abstract Nature of Money...*; *idem*, *Tandem kapitału...*

lekką traktują sprawy ekonomiczne niż Niemcy, Holendrzy czy Francuzi, spowodowało, że inflacja spełniająca rolę naturalnego regulatora wartości nabywczej pieniędzy (zarobków obywateli) została wyłączona. Przez to nie rosły wpływy z podatków, budżet ma jeszcze większy deficyt, który finansowany obcym kapitałem wywołuje spiralę zadłużenia. Wielu ekonomistów i decydentów działa tak, jakby nie rozumiało, że gospodarka wydaje z siebie wielkości wynikowe, jak: siła nabywczą pieniędzy, poziom inflacji, trend kursu walutowego. Wyznają przekonanie, że wszystkim można manipulować i osiągać przez to pożądane stany.

We współczesnej gospodarce Japonii utrzymuje się deflacja. Bank Centralny obniża stopę procentową do prawie zera. Emitując pieniądź gotówkowy, skupuje obligacje rządowe, czyli zapewnia finansowanie podejmowanych przedsięwzięć. Jest to właściwe, skoro już doszło do deflacji. Jednakże ta sytuacja jest wywołana brakiem rozumienia pieniędzy; faktu, że ich źródłem jest produktywna praca. Finansowanie pracy w sektorze publicznym z podatków doprowadza najpierw do deficytu budżetowego, a następnie do deflacji, bowiem z jednej strony mamy wpływ na rynek wartości pracy wykonywanej w sektorze publicznym, a z drugiej strony brak równoważącego wpływu zapłaty za pracę, skoro płace są finansowane podatkami. Dostrzegając tego rodzaju sprzeczności, W. Szymański pisze w kategoriach wydatków, popytu i zadłużenia: „zła sytuacja finansowa krajów blokuje wzrost wydatków w tych państwach”<sup>36</sup>.

Gospodarka towarowo-pieniężna może być ogromnym dobrem dla ludzkości dlatego, że pozwala ona uruchomić wszelkie zasoby pracy, o ile na przeszkodzie nie staną błędne przekonania, że nic nie można zrobić, bo nie ma pieniędzy. Jest wiele kontrprzykładów obalających, bez odwoływania się do teorii, tego rodzaju poglądy. Należy do nich odbudowa Warszawy z powojennych zniszczeń dokonana przy braku pieniędzy w rozumieniu monetarystów. Przykładów jest wiele, ale przeciwnikom stosowania poprawnych teorii przyświecał zawsze własny interes, realizowany nawet kosztem cywilizacji. Wiele takich przykładów z historii USA przedstawia S. Hongbing<sup>37</sup>.

Przedstawione rozważania ukazują, że J.M. Keynes nie mógł przekazać gruntownego rozwiązania problemu stabilności gospodarki towarowo-pieniężnej, m.in. dlatego, że jego rozumienie pieniądza, kapitału i procentu było dalekie od poprawności. Jego czasy to czasy pieniądza metalicznego czy też papierowego kreowanego z niczego przez banki centralne, co wyraźnie wskazuje, że trudności z gospodarką być muszą i w tym kontekście są właściwie nie do pokonania. Niepełne, ułomne rozumienie pieniędzy powoduje także niezrozumienie istoty gospodarki towarowo-pieniężnej, a to właściwie

<sup>36</sup> W. Szymański W., *Jakie wnioski wyciągniemy z kryzysu*, [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010, s. 76.

<sup>37</sup> S. Hongbing, *Wojna o pieniądź*..., s. 33–89.

wyklucza możliwość dobrego sterowania, jeśli byłoby to w jakimś szczególnym momencie potrzebne. Dodajmy, że zrozumienie natury gospodarki spowoduje, że potrzeba sterowania zniknie, a pozostanie jedynie konieczność kontroli zgodności płacy z wartością pracy. Zawsze będą istnieli ludzie, zwłaszcza należący do kręgów władzy, którzy będą sądzili, że im się należy więcej. Teoria jest potrzebna zwłaszcza w dziedzinie kapitału ludzkiego i systemów wynagradzania, aby stworzyć barierę przeciwko grupom dążącym do zawłaszczenia wartości im nienależnych. Ekonomia nie wymaga żadnych pomysłów, lecz respektowania rzeczywistości, całościowego jej rozumienia jako sumy przepływów kapitału transferowanego przez pracę, których nie należy blokować, lecz nauczyć się mierzyć i stwarzać warunki, aby wymiany mogły być ekwiwalentne.

Właściwe rozumienie gospodarki towarowo-pieniężnej uzmysławia natomiast, że inflacja znika sama, jeśli znikną jej źródła. Podstawowym źródłem inflacji jest kreacja pieniądza w oderwaniu od pracy, zaś finansowanie pracy w sektorze publicznym z podatków, pomniejszających wynagrodzenia, może być źródłem deflacji. Wypaczenia i inflacja pojawiają się też wtedy, gdy rośnie liczba osób dobrze zarabiających, a nietworzących równowartości. Lub też uruchamia się wyścig zbrojeń bądź, co gorsze, same wojny, a więc destrukcję kapitału ludzkiego, aktywów i zawartego w nich kapitału. Prewencją dla inflacji jest zgodność płacy z wartością pracy i reforma banku centralnego.

Inflacja mogłaby się także rozwinąć pod wpływem nadmiaru kredytu. Jeśli rzesze potrzebujących otrzymają kredyt na pozyskanie mieszkania, to niewątpliwie wzrosną ceny tych mieszkań. Można sądzić, że w opisanym nowym systemie likwidacja kreacji pieniądza gotówkowego nie dopuści do nadmiaru kredytu. Dodatkowe ograniczenie dla kredytu wynika z równania wymiany. Na podstawie płacowego równania wymiany można wprowadzić ograniczającą formułę, jak to przedstawiono w pracy *Tandem kapitału...*<sup>38</sup>. Kres górny kredytu w danym roku nie powinien przekroczyć wielkości  $W(Q-a)$ , gdzie  $a$  – wyznacza procent wynagrodzeń nielokowanych w bankach jako depozyty.

Można zatem wyznaczyć poziom kreacji pieniądza kredytowego (oczywiście tylko z depozytów) minimalizującego inflację i deflację w stosunku do łatwo mierzalnej sumy płac, a nie jakiejś trudno mierzalnej bazy monetarnej. Kontrola tzw. podaży pieniądza, oprócz przestrzegania sumy kredytu, polega przede wszystkim na kontroli płac wypłacanych jakimkolwiek zatrudnionym w stosunku do wartości kapitału ludzkiego, jak też efektów ich pracy. Trzymanie w ryzach podaży pieniądza, o którą apelują monetaryści, powinno oznaczać głównie konstruowanie rzetelnych systemów płacowych i konsekwentne ich stosowanie w praktyce w całej gospodarce (tak w sekto-

<sup>38</sup> M. Dobija, *Tandem kapitału...*, s. 179.

rze przedsiębiorstw, jak i w sektorze budżetowym). Poziom płac nie może być tylko sprawą jednostek organizacyjnych, bowiem wynagrodzenia i ich stosunek do efektów pracy istotnie wpływają na stabilność jednostki pieniądza, czyli jednostki pracy.

Strukturalnym czynnikiem, który w gospodarce towarowo-pieniężnej musi podlegać sterowaniu, jest rozmiar sektora budżetowego. Między tym sektorem a pozostałymi powinna istnieć właściwa proporcja, a wyznacza ją poziom produktywności pracy  $Q$ . Ograniczenia rozmiaru sektora publicznego wynikają z konieczności niezmnieszenia wskaźnika produktywności, co byłoby inflacjogenne. Sporządzając budżet na następny rok, zakłada się określoną liczbową wartość planowanego wskaźnika produktywności pracy  $Q_p$ , nie mniejszą niż w roku poprzednim. Na tej podstawie wyznacza się dopuszczalne płace w roku planowanym. Te płace powinny być zgodne z wartością pracy. Wtedy jest także możliwe wykorzystanie zjawiska samofinansowania się pracy w sektorze publicznym<sup>39</sup>, co umożliwia korzystne reformy podatkowe.

## 1.7. Wątpliwości dotyczące wprowadzenia euro. Bariery intelektualne

Warto przypomnieć opinie innych naukowców w rozważanej sprawie oraz polskie doświadczenia dotyczące podejmowania ważnych decyzji państwowych, np. głośnych czterech reform, które miały być symbolem wszelkiego postępu. Doświadczenia są kwestiami jakby drugiego planu, lecz ich znaczenie staje się pierwszorzędne, gdy w podejmowaniu decyzji przeważają korzyści partyjne i polityczne, a naukowe analizy nie mają dla decydentów znaczenia. Co do kwestii podejmowania decyzji o dużej wadze państwowej mamy przykład reformy powiatowej-wojewódzkiej. Decyzja o tej reformie wywiera negatywny wpływ na poziom produktywności pracy w Polsce, a więc pośrednio przesądza o konieczności odstąpienia od decyzji wejścia do strefy euro. Sposób dochodzenia do tej decyzji szczegółowo przedstawia W. Kieżun<sup>40</sup>. Praktyka pokazuje, że wiedza naukowa, zdrowe myślenie, rachunek ekonomiczny muszą ustąpić, jeśli partiokaracja dostrzeże jakiś własny interes. Wtedy znajdują się także naukowcy na usługach władzy, gotowi przy zastosowaniu argumentów *ad personam*, zamiast *ad rem*, brutalnie zwalczać przejawy zdrowego myślenia. Politycy zaś wykażą się lekceważeniem, jeśli nie pogardą, do wyników naukowych. Ten tandem władzy i usłużnej nauki przeforsuje każdą potrzebną opcję.

<sup>39</sup> M. Dobija, *Financing Labour...*, s. 5–20, *idem*, *Tandem kapitału...*, s. 157–187.

<sup>40</sup> W. Kieżun, *Patologia transformacji*, Poltext, Warszawa 2012, s. 297–320.



Powstaje pytanie, czy teoria, która ma być podstawą do tworzenia wspólnego obszaru walutowego, jest wystarczająco mocna, aby podolać efektywnemu przeprowadzeniu tego procesu. W tej kwestii nie może być pozytywnej odpowiedzi, skoro po wejściu do strefy euro plagi gospodarcze dotyczą Grecję, Hiszpanię, Irlandię, Cypr, kraje należące do zachodniej gospodarki kapitalistycznej. Brak wyraźnego postulatu dotyczącego najważniejszego w tej kwestii miernika ekonomicznego, czyli produktywności pracy, nie budzi zaufania do teorii, aczkolwiek produktywność była zawsze podstawą tworzenia wspólnego obszaru. Rzecz jednak w tym, że cała nauka ekonomii znajduje się na rozdrożu. Dobrze to ujmuje G. Kołodko pisząc:

Trudno oprzeć się wrażeniu, że w ferworze nieustannych sporów ideologicznych, politycznych i ekonomicznych tak naprawdę toczy się wielka światowa wojna między ideami, poglądami, a przede wszystkim interesami. [...] Co zaś trwające starcie przyniesie, zależy przynajmniej po części od tego, jak rozprawi się ze współczesnym kryzysem i sama z sobą ekonomia. Sama z sobą, bo niepozbawiony podstaw jest pogląd, że ta dyscyplina wiedzy też znajduje się w zapaści, podobnie jak gospodarka, którą usiłuje objaśnić i zmienić<sup>41</sup>.

Dodajmy, że nigdy nie było mocnej, naukowej teorii ekonomii, a przyczyny tego stanu rzeczy są wyjaśniane w artykule<sup>42</sup> *Towards Scientific Economics...*

Analizy naukowe wykonywane przez polskich naukowców wskazują obiektywne za i przeciw akcesji Polski do strefy euro, jednak nie jest łatwo nadać poszczególnym korzyściom i zagrożeniom odpowiedniej wagi, aby dojść do kwantytatywnej oceny. K. Łaski i L. Podkaminer<sup>43</sup> omawiają kwestię akcesji na szerszym tle wyzwań dla polityki gospodarczej UE. Już na początku opracowania autorzy wskazują na konieczność zmiany paradygmatów leżących u podstaw polityki w UE. Bez tego, twierdzą autorzy, UE może ulec siłom odśrodkowym, które ujawniły się w ostatnich latach. Ponieważ większość intelektualistów uznaje, że istnienie UE i polskie członkostwo leżą w interesie Polski, należy dążyć do koniecznych reform. O podstawowej reformie związanej ze strefą euro będzie mowa we wnioskach. W odniesieniu do kwestii najważniejszej K. Łaski i L. Podkaminer piszą: „Znaczące straty konkurencyjności – raczej nie do odrobienia w systemie waluty wspólnej – nigdy nie są ostateczne w systemie autonomicznego kursu płynnego”<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> G.W. Kołodko, *Zanim nadejdzie jeszcze większy kryzys*, [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010, s. 11.

<sup>42</sup> M. Dobija, B. Kurek, *Towards Scientific Economics...*

<sup>43</sup> K. Łaski, L. Podkaminer, *Wyzwania dla polityki gospodarczej Unii Europejskiej*, [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010, s. 268–281.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 275.

W. Małecki także podkreśla zagrożenie utraty konkurencyjności. Pisze w czwartym wniosku: „Kryzys w strefie euro pokazał, że największym niebezpieczeństwem dla nowych krajów członkowskich może okazać się stopniowa utrata konkurencyjności ich gospodarek już po akcesji”<sup>45</sup>. Wnioski autora, który wydaje się skłaniać do akcesji, są przemyślane i słuszne, chociaż trudno wywieść z nich ostateczną decyzję. Jednak można sądzić, że autor zmieniłby swoją pozytywną opinię o akcesji, wiedząc że gospodarka polska z pewnością okaże się niekonkurencyjna, głównie dlatego, że już taka jest. Mniemanie, że coraz bardziej wydajny przemysł wyrówna nadmierny ciężar sfery publicznej nie ma uzasadnienia. Mała wartość Q wyraźnie na to wskazuje. Za niską produktywnością pójdzie niska wiarygodność, a korzyści z tańszego finansowania okażą się złudne.

Rozważania przedstawione w tym artykule, np. na temat obecnego stanu wiedzy, niewystarczających podstaw intelektualnych czy doświadczeń państw o niższej produktywności pracy, uzasadniają postawę konserwatywną i odrzucenie akcesji do strefy euro. Przystąpienie do strefy euro należy odłożyć w czasie nie tylko z powodu nieprzygotowania Polski, lecz także z powodu niewłaściwych warunków do rozszerzania strefy.

## 1.8. Jak tworzyć integrujące strefy walutowe?

Polska może przystąpić do strefy euro, ale jej konstrukcja musi być inna, nie podległa destruktywnemu monetaryzmowi, lecz przyjaznemu ludziom laboryzmowi. Zrozumienie, że to produktywna praca tworzy pieniądze o stabilnej sile nabywczej, jest podstawą sformułowania zasad tworzenia stref walutowych przez państwa, które wiedzą, że całość to więcej niż suma części i pragną pobudzenia rozwoju ekonomicznego, ale przede wszystkim wspólnego rozwoju w wymiarze humanistycznym. Pragną zwiększenia wolności człowieka, swobodnej wymiany międzyludzkiej, w tym także produktów i usług. Dobrze utworzona strefa walutowa może integrować społeczności w kierunku wykluczenia konfliktów zbrojnych i zapewnienia trwałej pokojowej współpracy. Strefy walutowe są szczytną ideą na drodze jednoczenia się ludzkości ku lepszej, bardziej bezpiecznej przyszłości. Ale strefa walutowa jest ukoronowaniem pozytywnej wiedzy ekonomicznej, a monetaryzm tym nie jest. Jest to tylko etap przejściowy, który ludzkość musi doświadczyć, aby się od niego uwolnić.

Korzyści, które autorzy wskazują, wynikające z przystąpienia danego państwa do wspólnej strefy walutowej, są poważne. Szczegółowo przedstawia je W. Małecki<sup>46</sup>, dzieląc je na: natychmiastowe, średniookresowe, długookresowe. Łącznie 15 pozycji. Te korzyści i wiele dodatkowych, jak np. ob-

<sup>45</sup> W. Małecki, *Globalny kryzys...*, s. 252.

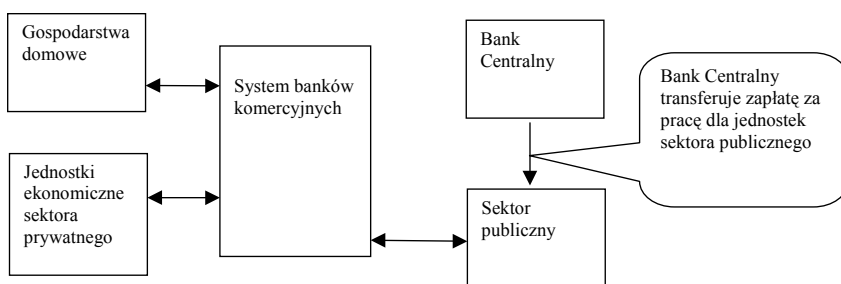
<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 236–237.

nizienie płacowego indeksu Giniego, państwa mogą osiągać dużo łatwiej, dzięki zreformowaniu zasad tworzenia wspólnej strefy. Reforma strefy euro prowadząca do wytworzenia potencjału korzystnych zmian, o którym mowa wyżej, wymaga czterech kroków.

- A. Likwidacja Europejskiego Banku Centralnego oraz zakaz korzystania z pożyczek Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, przy pozostawieniu nazwy jednostki pieniężnej euro.
- B. Przekształcenie krajowego banku centralnego do instytucji płatnika wynagrodzeń w sferze budżetowej.
- C. Nadanie przekształconemu bankowi centralnemu uprawnień kontroli produktywności pracy w celu niedopuszczenia do spadku tego miernika.
- D. Początkowe przeliczenie płac według algorytmów uwzględniających produktywność pracy.

Krok pierwszy polega na dostosowaniu postępowania do fundamentalnych zasad rzeczywistości; do respektowania zasady, że energia nie powstaje z niczego. Jest to zarazem kryterium, czy teoria i praktyka ekonomii jest zdecydowana na drogę rozwoju wyznaczoną przez naukę typu *science*. Więcej wyjaśnień zawierają opracowania *Rozmowa o ekonomii: monetaryzm czy laboryzm?* i *Towards Scientific Economics...*<sup>47</sup>. Zgodnie z wnioskami z ryciny i wcześniejszych artykułów<sup>48</sup> można stwierdzić, że praca finansuje się sama, więc bank centralny staje się instytucją z uprawnieniami płatnika wynagrodzeń w sferze budżetowej. Te wynagrodzenia nie są opłacane z podatków, więc budżety nie generują deficytów. Przekształcenie funkcji banku centralnego przedstawia ryc. 2.

Ryc. 2. Przekształcenie system finansowego i reforma banku centralnego



Źródło: M. Dobija, *Teoria kapitału jako podstawa reformy systemu finansów publicznych*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2009, z. 14, „Uwarunkowania instytucjonalne”, s. 321–338, a także: *idem*, *Abstract Nature of Money and the Modern Equation of Exchange*, „Modern Economy” 2011, t. 2, nr 2, s. 142–152.

<sup>47</sup> M. Dobija, I. Górski, *Rozmowa o ekonomii: monetaryzm czy laboryzm?*, „Management and Business Administration. Central Europe” 2012, nr 6 (119), s. 112–123; M. Dobija, B. Kurek, *Towards Scientific Economics...*

<sup>48</sup> M. Dobija, *Abstract Nature of Money...*; *idem*, *Tandem kapitału...*

Zadaniem banku centralnego jest niedopuszczenie do spadku wskaźnika produktywności pracy i działanie na rzecz jego wzrostu. Dzięki temu inflacja nie rośnie, a waluta przeważnie nie deprecjonuje się. Rozmiar sektora budżetowego jest także pod kontrolą produktywności pracy.

Ostatni krok, a zarazem początek przystąpienia do integrującej strefy walutowej, polega na uruchomieniu reformy w zakresie płac, zwłaszcza płac minimalnych. Depozyty, należności i zobowiązania podlegają prawu i państwo nie może niczego regulować, a jedynie wskazać przelicznik, który powinien możliwie wiernie zachować pierwotną wartość posiadacza. Natomiast płace minimalne podlegające władzom państwa należy ustalić tak, aby w nowym systemie pracownicy niczego nie stracili, a ewentualnie zyskali.

Zagadnienie jest ważne, ale utrudnione ze względu na wiele nieporozumień narosłych wokół porównywalności płac. Już spojrzenie na listę płac minimalnych w wybranych krajach europejskich może prowadzić do nieporozumień. Przykładowo na koniec 2011 r. te wynagrodzenia według zwykłego przeliczenia kursem kształtowały się: Holandia 1 424 euro, Belgia 1 415 euro, Francja 1 365 euro, UK 1 139 euro, Słowenia 748 euro, Portugalia 566 euro, Polska 369 euro, Czechy 319 euro, Słowacja 317 euro, Węgry 281 euro, Estonia 278 euro, Rumunia 157 euro, Bułgaria 123 euro. Nie oznacza to, że poziom życia pracownika z minimalnym wynagrodzeniem w Holandii był  $1\,424 : 369 = 3,86$  razy wyższy niż odpowiedniego pracownika z Polski. Nie jest też naukowym twierdzeniem, że aby dorównać Holandii, to płaca minimalna w Polsce powinna być:  $1\,424 \text{ euro} \text{ razy kurs euro } (4,186) = 5\,961 \text{ zł}$ . To jest bezsensowne stwierdzenie. Płace przeliczają się poprawnie kursem walutowym tylko w krajach o jednakowej produktywności pracy. W innym przypadku należy uwzględnić rzeczywisty parytet. Zgodnie z wzorem 7 (zawartym w podrozdziale 1.3.) mamy równość, którą można zastosować, do wyznaczenia porównywalnej płacy. Przyjmujemy, że indeksy P i A oznaczają odpowiednio Polskę i USA.

$$R = \frac{S_P}{S_A} \cdot \frac{Q_A}{Q_P} \quad \text{czyli} \quad S_P = S_A \cdot Q_P/Q_A \cdot ER[\text{zł}/\$]$$

Jeśli np. wyznaczamy płacę minimalną odpowiednią do różnic w produktywności pracy, to szacunkowe obliczenie przy zastosowaniu kursu i parytetu produktywności prowadzi do następującej kosztu godzinowego pracy:  $7,25 \$ \cdot 1,064 \cdot 1,958/3,620 \cdot 3,236 = 13,50 \text{ zł}$  (1,064 doprowadza stawkę do kosztu pracy, ponieważ uwzględnia się wpłatę na fundusz emerytalny). Miesięcznie jest to 2 008 zł, z uwzględnieniem składki ZUS płaconej przez pracodawcę. Rzeczywista płaca minimalna wynosi obecnie  $1600 \text{ zł} \cdot 1,18 = 1\,888 \text{ zł}$ , czyli 10,73 zł/godz., co zgadza się ze znanym faktem, że jest ona

o około 20% niższa od poziomu płacy godzinowej<sup>49</sup>. Zauważmy także, że procent składki na fundusz emerytalny płacony przez pracodawcę w USA wynosi 6,4%, a w Polsce około 18%. Bez uwzględnienia rzeczywistego parytetu, stawka godzinowa pomnożona tylko kursem byłaby bezsensowna, równa  $(7,25 \cdot 3,236) = 25,46$  zł. Podobnie bezwartościowe są wszelkie porównania płac, dokonywane tylko za pomocą kursu walutowego, gdy parytet produktywności pracy nie jest zbliżony do jedności.

W zakresie wynagrodzeń minimalnych władze państwowe powinny stworzyć jasne warunki początkowe na dzień wejścia do strefy euro. Wiedząc, że najwyższe płace minimalne w Europie sięgają ponad 9,0 euro na godzinę i przykładowo przyjmując, że polska płaca minimalna powinna być (z pewnymi wyjątkami) równa 4,0 euro na godzinę, to przelicznik jest wtedy  $(1600 \text{ zł} : 176 \text{ godz.}) : X = 4,00 \text{ euro}$ , czyli  $X = 2,27 \text{ zł/euro}$ . Przeliczenie tylko kursem euro określi godzinową stawkę równą tylko 2,17 euro. Proponowane postępowanie ustabilizuje najniższe płace, co będzie miało także wpływ na ukształtowanie się pozostałych, stosunkowo niskich płac. Z kolei płace wpłyną na ceny podstawowych artykułów.

Przeliczenie płac niskich, np. w granicach od 1 600 zł do 4 000 zł, należałoby dokonać przelicznikami proporcjonalnymi z przedziału (2,27 zł/euro do wybranej wartości kursu). Tego rodzaju postępowanie jest nie tylko ochroną najniżej zarabiających, lecz krokiem w kierunku respektowania wiedzy wynikającej z teorii kapitału ludzkiego<sup>50</sup>, niezbędnej dla organizacji życia społeczno-gospodarczego. Dodajmy, że w państwach-założycielach unii walutowej współczynnik Giniego nie przekracza 0,28, gdy w Polsce sięga 0,35. Ten fakt oraz wiedza, że rozpiętość płac stałych (zasadniczych) nie powinna przekraczać pięciokrotności tego współczynnika, jest wystarczającym powodem do regulacji płac w sferze budżetowej przy wejściu do strefy walutowej. Jest to także konieczne ze względu na potrzebę wzrostu produktywności pracy.

## 1.9. Podsumowanie

27 marca 2013 r. w internecie pojawiła się wypowiedź w sprawie akcesji Polski do strefy euro:

Polska jeszcze nie zginęła. Liderzy są jednak zdeterminowani by dać szansę katastrofie – pisze na swoim blogu w „The New York Times” amerykański ekonomista i laureat Nagrody Nobla Paul Krugman. Jak podkreśla, przykład Polski to pozytywna historia na tle pogrążonej

<sup>49</sup> M. Dobija, *Labour Productivity vs. Minimum Wage Level*, „Modern Economy” 2011, t. 2, nr 5, s. 780–787.

<sup>50</sup> *Kapitał ludzki...*

w kryzysie Europy. Między innymi za sprawą utrzymania własnej waluty i płynnego kursu wymiany uniknęliśmy poważnych gospodarczych kłopotów<sup>51</sup>.

Rozważania i analizy wskazują, że zespół kryteriów z Maastricht jest intelektualnie niedopracowany; nie zawiera warunku zgodności produktywności pracy, jest zatem niewystarczający do kwalifikacji państw kandydujących do strefy walutowej, jaką z zamierzenia miała być strefa euro. Polska, ze względu na niską produktywność pracy i finansowanie lwiej części deficytu sprzedażą papierów dłużnych na zagranicznych rynkach, nie powinna aspirować do obecnej strefy euro, jeśli pragnie utrzymać samodzielność swoich decyzji ekonomicznych, czyli swoją podmiotowość.

Zestawienie państw należących i kandydujących do strefy euro według wskaźnika produktywności pracy ujawniło, że państwa-założycieli charakteryzuje wskaźnik zbliżony do 3,30. Kraje będące już w strefie euro ze wskaźnikiem poniżej 2,5 należą do grupy, w której narastają trudności. Kraje kandydujące do strefy euro ze wskaźnikiem poniżej 2,0, jak Polska, nie przystają do tej strefy.

Jest też faktem, że strefa euro w zamierzonej formie bardziej dyskryminuje państwa (dzieli na grupy), niż je integruje. Właściwym kandydatem do tej strefy jest państwo, którego wskaźnik produktywności pracy jest wyższy niż 3,0, a wskaźnik Q dla Polski nie osiąga 2,0. Jeśli jednak założyciele UE rzeczywiście pragną rozwijać integrację dla dobra narodów, to w organizacji strefy euro należy przeprowadzić wskazane reformy. Są one łatwe organizacyjnie i technicznie, lecz bardzo trudne politycznie. Jednak utworzenie strefy walutowej według wskazanych zasad wytworzy korzystny i trwały impuls rozwojowy, więc ten trud powinien zostać podjęty. Inna droga integracji może polegać na zainicjowaniu przez Polskę mniejszej strefy walutowej (np. tworzonej z państw Grupy Wyszehradzkiej i sąsiednich), która po osiągnięciu wyższej produktywności pracy zintegruje się ze strefą euro na własnych warunkach.

## Bibliografia

- Beachill B., Pugh G., *Monetary Coperation in Europe and the Problem of Differential Productivity Growth: an argument for a 'two-speed' Europe*, „International Review of Applied Economics” 1998, t. 12, z. 3.
- Dobija M., *Abstract Nature of Money and the Modern Equation of Exchange*, „Modern Economy” 2011, t. 2, nr 2, s. 142–152.

<sup>51</sup> Paul Krugman ostrzega Polskę przed euro, 27.03.2013, dostępne na: [www.waluty.onet.pl](http://www.waluty.onet.pl).

- Dobija M., *A Fundamental Analysis of Exchange Rates. The Theory of Exchange Value of Money*, „Argumenta Oeconomica” 2001, nr 1, s. 63–84.
- Dobija M., *Financing Labour in the Public Sector without Tax Funds*, „Argumenta Oeconomica Cracoviensia” 2005, nr 4, s. 5–20.
- Dobija M., *Labour Productivity Ratio and International Comparison of Economic Performance: Formalization of the PPP Theory and Preliminary Examinations*, „Emergo” 2008, t. 13, nr 1, s. 3–19.
- Dobija M., *Labour Productivity vs. Minimum Wage Level*, „Modern Economy” 2011, t. 2, nr 5, s. 780–787.
- Dobija M., *Wage, Money and Accounting Theoretical Relationships*, „Argumenta Oeconomica Cracoviensia” 2003, nr 2, s. 27–50.
- Dobija M., *Produktywność pracy i kurs waluty w porównaniach PKB*, „Master of Business Administration” 2008, nr 3 (92), s. 8–17.
- Dobija M., *Tandem kapitału i pracy podstawą spójnej teorii i praktyki społeczno-ekonomicznej*, [w:] *Gospodarka Polski 1990–2001, t. 3, Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, red. M.G. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- M. Dobija, *Teoria kapitału jako podstawa reformy systemu finansów publicznych*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2009, z. 14, „Uwarunkowania instytucjonalne”, s. 321–338.
- Dobija M., Górski I., *Rozmowa o ekonomii: monetaryzm czy laboryzm?*, „Management and Business Administration. Central Europe” 2012, nr 6 (119), s. 112–123.
- Dobija M., Kurek B., *Towards Scientific Economics*, „Modern Economy” 2013, t. 4, nr 4, s. 293–304.
- Grabowski Z., *W związku z teorią wartości pieniądza i parytetem produktywności płacy*, cz. I, „Master of Business Administration” 2001, nr 1 (48).
- Grabowski Z., *W związku z teorią wartości pieniądza i parytetem produktywności płacy*, cz. II, „Master of Business Administration” 2001, nr 2 (49).
- Hongbing S., *Wojna o pieniądź. Prawdziwe źródło kryzysów finansowych*, Wek-tory, Kobierzyce 2010.
- Jędrzejczyk M., *Kurs walutowy a ekwiwalentna translacja wartości ekonomicznych w gospodarce*, Difin, Warszawa 2013.
- Jędrzejczyk M., *Labor Productivity Parity vs Trend of Exchange Rate*, „Modern Economy” 2012, t. 3 nr 6, s. 780–785.
- Kapitał ludzki w perspektywie ekonomicznej*, red. M. Dobija, Wydawnictwo UE, Kraków 2011.
- Kieżun W., *Patologia transformacji*, Poltext, Warszawa 2012.
- Kołodko G.W., *Ekonomia kryzysu czy kryzys ekonomii?*, „Master of Business Administration” 2011, nr 2 (112), s. 2–9.
- Kołodko G.W., *Zanim nadejdzie jeszcze większy kryzys*, [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010, s. 7–14.
- Krugman P., *Revenge of the Optimum Currency Area*, „The New York Times. The Opinion Pages”, 24.06.2012.

- Łaski K., Podkaminer L., *Wyzwania dla polityki gospodarczej Unii Europejskiej*, [w] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010, s. 268–281.
- Madura J., *International Financial Management*, West Publishing Company, New York 1995.
- Małecki W., *Globalny kryzys finansowo-gospodarczy a integracja Polski ze strefą euro*, [w] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010, s. 230–254.
- McConnell C., Brue S., *Contemporary Labour Economics*, McGraw-Hill, New York 1986.
- Mundell R., *International Economics*, Macmillan, New York 1968.
- Mundell R., *Międzynarodowa architektura finansowa. Obszar euro i jego rozszerzenie na Europę Wschodnią*, „Master of Business Administration” 2000, nr 6 (47).
- Mundell R., *The Euro and the Accession Countries*, „Emergo” 2000, t. 7, nr 1, s. 5–10.
- Osiatyński J., *Strategia makroekonomiczna Polski w warunkach światowego kryzysu i jej wyzwania u progu 2011 roku*, [w] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010, s. 210–229.
- Roubini N., Mihm S., *Ekonomia kryzysu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Szymański W., *Jakie wnioski wyciągniemy z kryzysu*, [w] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010, s. 71–87.
- Tomkiewicz J., *Polityka makroekonomiczna w UE. Jakie słabości kryzys obnażył, jakie zmiany są konieczne*, [w] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010, s. 257–267.

## Netografia

- Archiwum kursów średnich NBP dla wybranej waluty*, dostępne na: [www.money.pl/pieniadze/nbparch/srednie](http://www.money.pl/pieniadze/nbparch/srednie)
- McKinnon R., *Mundell, the Euro, and Optimum Currency Areas*, 2000, [www-siepr.stanford.edu/workp/swp00009.pdf](http://www-siepr.stanford.edu/workp/swp00009.pdf) (dostęp: 10.11.2014).
- Nigel Farage: Grecja jest wgniatana w ziemię*, 15.02.2012, dostępne na: [www.youtube.pl](http://www.youtube.pl).
- Metzner I.D., *Ekspertyza: „Grecji nie da się uratować”*, 11.10.2012, dostępne na: [www.de.de](http://www.de.de).
- Paul Krugman ostrzega Polskę przed euro*, 27.03.2013, dostępne na: [www.waluty.onet.pl](http://www.waluty.onet.pl).
- Sudak I., *Japonia drukuje pieniądze bez limitu. Tak się zaczyna wojna walutowa?*, 23.01.2013, dostępne na: [www.wyborcza.biz](http://www.wyborcza.biz).
- [www.exporter.pl/kraje/k\\_europa/grecja\\_2002\\_sektory.html](http://www.exporter.pl/kraje/k_europa/grecja_2002_sektory.html) (dostęp: 10.11.2014).



## **Rozdział 2.**

# **Skutki akcesji Polski do Unii Europejskiej dla budżetu państwa w zakresie podatków pobieranych przez administrację celną**

### **2.1. Wprowadzenie**

Pobór należności podatkowych przez Służbę Celną jest jedną z jej najstarszych funkcji. Realizując funkcję fiskalną, polska administracja celna pobiera nie tylko należności celne, ale także inne opłaty i podatki będące dochodem budżetowym. Organy celne odpowiedzialne są m.in. za pobór podatku od towarów i usług (VAT) z tytułu importu towarów, podatku akcyzowego w pełnym zakresie (tj. zarówno od towarów importowanych, jak i obrotu krajowego)<sup>1</sup>, podatku od gier, opłat za wstęp do ośrodka gier i opłat za zezwolenia<sup>2</sup>, podatku od wydobycia niektórych kopalin<sup>3</sup>. Ponadto do za-

---

<sup>1</sup> Organy celne ustanowione zostały organami podatkowymi w zakresie podatku od towarów i usług w imporcie towarów oraz w zakresie podatku akcyzowego w pełni 1 września 2003 r. na mocy przepisów Ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, Dz.U. 2003 Nr 137 poz. 1302.

<sup>2</sup> Zakres zadań Służby Celnej o wymiar i pobór podatku od gier rozszerzył się 31 października 2009 r. na mocy Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz.U. 2009 Nr 168 poz. 1323.

<sup>3</sup> Por. art. 11 Ustawy z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin, Dz.U. 2012 poz. 362.

dań organów celnych należy pobór innych opłat, m.in. z tytułu prowizji od pobranej opłaty drogowej, podatku od okazjonalnych przewozów autokarowych (VAT), grzywien, mandatów i opłat za wydanie banderol.

1 maja 2004 r. Polska stała się członkiem Unii Europejskiej, a tym samym członkiem europejskiej unii celnej<sup>4</sup>. Z dniem akcesji krajowy system celny stał się elementem unijnego systemu celnego, co bezpośrednio wpłynęło na realizację funkcji fiskalnej przez krajowy system celny. Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie skutków akcesji Polski do UE dla budżetu państwa w zakresie podatków pobieranych przez Służbę Celną. Przedmiotem analizy jest wpływ akcesji Polski do UE na budżet państwa w aspekcie podatków pobieranych przez administrację celną oraz na znaczenie Służby Celnej jako krajowego i europejskiego poborcy podatkowego.

## **2.2. Uwarunkowania ekonomiczne po akcesji Polski do Unii Europejskiej wpływające na fiskalne znaczenie cła**

Bezpośrednio na realizację funkcji fiskalnej przez polski system celny wpłynęły czynniki o charakterze ekonomicznym, które zaistniały jako skutek uczestnictwa w unii celnej i unijnym systemie celnym. Jednym z takich czynników była zmiana warunków importu po przystąpieniu Polski do UE. Konsekwencją akcesji było zniesienie cel i wszystkich ograniczeń pozataryfowych w handlu między Polską a pozostałymi państwami członkowskimi. Dotyczyło to nie tylko państw, które były już we Wspólnocie ale także nowych krajów – przyjętych do UE wspólnie z Polską. Jeśli chodzi o towary przemysłowe, to sam fakt akcesji, nie zmienił zasadniczo warunków wymiany z krajami Piętnastki<sup>5</sup>. Podobna sytuacja dotyczyła handlu z państwami, które wspólnie z Polską przystępowały do UE, ponieważ już przed akcesją z tymi krajami funkcjonowała umowa o strefie wolnego handlu, czego wyrazem były obniżone stawki celne. Zmiany dotyczyły tylko Malty i Cypru – przed przystąpieniem do europejskiej unii celnej, handel z tymi krajami realizowany był na zasadzie KNU<sup>6</sup>. Warunki wymiany zmieniły się w odniesieniu do importu artykułów rolnych, na które zostały zniesione cła, a przed

<sup>4</sup> Europejska unia celna jest jednolitym obszarem handlowym, w którego ramach odbywa się swobodny przepływ towarów pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi UE, a w stosunkach z państwami trzecimi obowiązuje wspólna taryfa celna.

<sup>5</sup> Zgodnie z Układem Europejskim już od 1 stycznia 2002 r. handel tymi towarami nie podlegał żadnym obciążeniom celnym.

<sup>6</sup> KNU – klauzula najwyższego uprzywilejowania; polega na tym, że państwo przyznające tę klauzulę innemu państwu zapewnia mu przywileje handlowe nie mniejsze niż jakiegokolwiek innemu państwu, z którym handluje.

akcesją handel tą grupą towarów objęty był tylko częściową liberalizacją. Bezcłowy obrót towarowy między państwami członkowskimi przełożył się na spadek wpływów z cła, a w konsekwencji na niższe dochody budżetu państwa.

Ponadto na realizację funkcji fiskalnej przez administrację celną wyraźnie wpłynęła zmiana warunków handlu z państwami trzecimi. Przyjęcie Wspólnej Taryfy Celnej spowodowało obniżenie średniego poziomu stawek celnych w porównaniu do obowiązujących w Polsce przed akcesją. A to, podobnie jak bezcłowy obrót między państwami członkowskimi, w praktyce przełożyło się na niższe dochody z cel w budżecie państwa. Porównanie stawek celnych w odniesieniu do towarów przemysłowych pokazuje, że w przypadku 61% importu tych towarów poziom cel nie zmienił się, a w przypadku 35% zmniejszył się<sup>7</sup>. W odniesieniu do importu towarów rolnych fakt akcesji miał charakter neutralny, gdyż cła wzrosły i zmalały w pozycjach taryfowych, które stanowiły odpowiednio ponad 37% importu do Polski, a 25% stawek celnych nie uległo zmianie<sup>8</sup>.

Po akcesji średnia stawka celna na towary przemysłowe zmniejszyła się z blisko 10% do 3,6%, natomiast stawka na artykuły rolne z 33,8% do 16,2%<sup>9</sup>. W 2004 r. (przed akcesją) średnie stawki celne w polskiej taryfie celnej kształtowały się na poziomie 15,1%, natomiast we Wspólnej Taryfie Celnej na poziomie 6,3%<sup>10</sup>.

Strona polska zobowiązana została także do stosowania obowiązującego w UE systemu preferencji<sup>11</sup>. W porównaniu ze stanem sprzed 1 maja 2004 r. preferencyjny dostęp do naszego rynku uzyskały kraje Wspólnoty Niepodległych Państw, niektóre państwa Ameryki Południowej i Środkowej

<sup>7</sup> Por. *Polska 2005. Raport o stanie handlu zagranicznego*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy – Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Warszawa 2005, s. 54.

<sup>8</sup> Por. *ibidem*, s. 54.

<sup>9</sup> Por. E. Kaliszuk, *Wspólna polityka handlowa a interesy gospodarcze Polski*, [w:] *Gospodarka Polski w Unii Europejskiej w latach 2004–2006*, red. H. Bąk, G. Wojtkowska-Łodej, SGH, Warszawa 2007, s. 364.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Unia przyznaje preferencje w handlu krajom trzecim na podstawie umów dwustronnych lub jednostronnie (tzw. ogólny system preferencji – GSP). Ogólny system preferencji, wprowadzony 01 lipca 1971 r. to system autonomicznych, niewzajemnych preferencji celnych przyznawanych krajom słabiej rozwiniętym. Od 20 listopada 2012 r. preferencje taryfowe reguluje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z dnia 25 października 2012 r. wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008 (Dz.U.UE. 2012 L 303). Preferencje taryfowe w ramach nowych rozwiązań, o których mowa w rozporządzeniu (art. 1 ust. 2) praktyczne zastosowanie mają od 1 stycznia 2014 r.

(Argentyna, Brazylia, Urugwaj, Wenezuela, Chile, Meksyk). Na korzystniejsze traktowanie zdecydowano się również wobec niektórych krajów azjatyckich (Kataru, Kuwejtu, Omanu, Bahrajnu, Malezji), afrykańskich (Sahary Zachodniej) oraz krajów bałkańskich (Albanii, Bośni i Hercegowiny, Serbii i Czarnogóry).

Kolejnym czynnikiem, który związany był z akcesją i miał wpływ na realizację funkcji fiskalnej (przez oddziaływanie na wielkość wpływów z cła), było przeniesienie miejsca poboru cła z Polski do innych państw na terenie europejskiej unii celnej. Po akcesji przedsiębiorca może dokonywać odprawy celnej towarów importowanych z państw trzecich w dowolnym urzędzie celnym na terenie dowolnego państwa członkowskiego. W efekcie pobrane należności celne trafiają do budżetu w kraju odprawy celnej i część tych należności pozostaje w tych budżetach. Wielu polskich importerów korzysta z tego uprawnienia – najczęściej odprawia swoje towary w Niemczech i tam płaci cło<sup>12</sup>. Powodem są skomplikowane procedury i nadmierny fiskalizm w Polsce (m.in. przepisy o VAT, czas oczekiwania na odprawę celną, przepisy fitosanitarne)<sup>13</sup>. Budżet państwa co roku traci na wpływach z cła, które mogłyby zwiększyć dochody budżetowe, a zasilają budżety innych państw członkowskich UE<sup>14</sup>. Oczywiście przedsiębiorcy z pozostałych państw członkowskich mogą wybrać nasze urzędy celne i pozostawić należności celne w polskim budżecie. Według danych krajowej administracji celnej udział odpraw w procedurze dopuszczenia do obrotu dokonywanych w RP przez podmioty krajowe i zagraniczne, uprzednio niedokonujące odpraw w naszym kraju, w stosunku do ogólnej liczby zgłoszeń celnych do procedury dopuszczenia do obrotu na koniec 2012 r. wynosił 15,8%<sup>15</sup>.

Ponadto w wyniku akcesji do UE Polska, podobnie jak i inne państwa członkowskie, zobowiązana została do odprowadzania do unijnego budżetu składki członkowskiej, której jednym z elementów stało się cło<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Szerzej: P. Bąk, *Importerzy wolą odprawiać towary poza Polską*, „Gazeta Prawna” 03.07.2012.

<sup>13</sup> Por. J. Olechowski, *Importerzy cło płacą w Niemczech. Budżet traci na tym setki milionów złotych*, „Gazeta Prawna” 20.09.2010.

<sup>14</sup> Według szacunków IC Szczecin jedna piąta produktów importowanych do Polski clona jest w niemieckich urzędach celnych, na czym traci co roku ok. 20 mln zł. Według Ministerstwa Finansów „ucieczka importerów do zagranicznych urzędów celnych to problem marginalny”, (por. J. Olechowski, *Importerzy cło płacą w Niemczech...*).

<sup>15</sup> Załącznik nr 2 do Notatki nr SC5/0200/4/MVT/2013/1 z dnia 17 kwietnia 2013 w sprawie raportu ze Strategii Działania SC na koniec 2012, [www.mf.gov.pl/documents/764034/928139/Notatka.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/928139/Notatka.pdf) (dostęp: 10.11.2014).

<sup>16</sup> W doktrynie pojęcie „cło” definiowane jest na wiele sposobów. Brak jednolitości wynika z utożsamiania przez teoretyków istoty cła z opłatą, podatkiem lub daniną publiczną. W praktyce często cło utożsamiane jest z opłatą pobieraną od towaru zagranicznego w związku z przewiezieniem go przez granicę celną.

### 2.3. Cło jako element składki członkowskiej

Po akcesji Polski do UE cło stało się dochodem własnym UE<sup>17</sup> i częścią tzw. tradycyjnych środków własnych (TOR)<sup>18</sup>, które ponadto obejmują tzw. opłaty cukrowe<sup>19</sup>. Elementem TOR były także opłaty rolne – obecnie to cła na artykuły rolne<sup>20</sup> (tab. 1).

Do końca 2013 r., zgodnie z decyzją Rady Europejskiej, 75% pobranych przez państwo członkowskie ceł i opłat cukrowych trafiało do budżetu UE, natomiast 25% zatrzymywano w budżecie krajowym danego państwa członkowskiego jako koszt poboru<sup>21</sup>. W kontekście tym ujawnia się niekorzystne oddziaływanie członkostwa. Przekazywanie części dochodów z cła do budżetu UE ujemnie oddziałuje na saldo budżetu państwa. Do momentu akcesji cło występowało w budżecie państwa po stronie dochodów, a po 1 maja 2004 r.

<sup>17</sup> System środków własnych reguluje Decyzja Rady z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (2007/436/WE, Euratom), (Dz.U.UE 2007 L 163). W ramach systemu środków własnych UE Polska odprowadza do budżetu UE składkę, na którą składają się: wpłata obliczona na podstawie podatku od towarów i usług; wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych, rolnych i cukrowych; wpłata obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto; wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego. Planowane zmiany w systemie zasobów własnych zostały przedstawione w: Zmieniony wniosek. Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, KOM (2011) 739 wersja ostateczna.

<sup>18</sup> Tradycyjne środki własne (*traditional own resources*) składają się z opłat, składek, kwot dodatkowych lub wyrównawczych, kwot lub czynników dodatkowych, ceł pobieranych na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej i innych ceł, które zostały lub zostaną ustanowione przez instytucje UE w odniesieniu do handlu z państwami trzecimi, ceł na produkty objęte nieobowiązującym już Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, a także wkłady i inne opłaty przewidziane w ramach wspólnej organizacji rynków cukru (por. art. 2 ust. 1 Decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych...).

<sup>19</sup> Opłaty cukrowe to opłaty przewidziane w ramach wspólnej organizacji rynków cukru (podatki i inne opłaty pobierane od produkcji i magazynowania cukru oraz izoglukozy) – por. art. 2 ust. 1 Decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych...

<sup>20</sup> Po implementowaniu do prawa UE porozumień zawartych w trakcie Rundy Urugwajskiej nie ma już różnicy pomiędzy opłatami rolnymi i cłami. Opłaty rolne to cła na artykuły rolne, stąd w zakresie budżetu rozróżnienie to zostało zlikwidowane (por. Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych...).

<sup>21</sup> Por. art. 2 ust. 3 Decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych... Na posiedzeniu Rady Europejskiej w 8 lutego 2013 r. uzgodniono, że od 1 stycznia 2014 r. państwa członkowskie będą zatrzymywać, tytułem kosztów poboru, 20% pobranych kwot (por. Załącznik do Sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie funkcjonowania systemu kontroli dotyczących tradycyjnych zasobów własnych 2010–2012, COM (2013) 829 wersja ostateczna).

cło występuje zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Po stronie wydatków w budżecie cła są elementem składki członkowskiej i występują pod pozycją „Środki własne Unii Europejskiej”, stanowiąc tradycyjne środki własne. Udostępnianie TOR odbywa się przez przekazanie w miesięcznych ratach odpowiednich kwot na rachunek Komisji Europejskiej. Ponieważ przy sporządzaniu budżetu UE wysokość środków własnych ustalana jest w euro, a ich wpłaty dokonywane są przez państwa członkowskie w walucie krajowej, według stałego kursu danej waluty do euro z końca roku poprzedzającego dany rok budżetowy, pojawiają się różnice kursowe, co w konsekwencji wpływa na odchylenia pomiędzy kwotą środków własnych UE przewidzianą w budżecie danego kraju a kwotą ostateczną (wydatkowaną w skali roku).

Tab. 1. Całkowite kwoty ceł, opłat rolnych i opłat cukrowych pobranych przez Polskę i wszystkie państwa członkowskie w latach 2004–2012 (w mln EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Cła (100%)</b>									
Polska	125,9	253,7	299,8	399,7	437,2	388,9	406,7	506,1	479,1
UE (wszystkie państwa członkow- skie)	14 122,8	16 023,0	18 113,1	20 266,2	20 396,6	19 195,5	20 684,9	22 194,7	21 681,1
<b>Opłaty rolne (100%)</b>									
Polska	24,5	51,1	49,1	55,4	57,9	0,0	0,0	0,0	0,0
UE (wszystkie państwa członkow- skie)	1 751,2	1 801,0	1 722,4	1 872,1	1 703,5	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Opłaty cukrowe (100%)</b>									
Polska	0,0	57,9	13,8	–3,8	105,7	12,4	17,1	17,1	31,0
UE (wszystkie państwa członkow- skie)	535,5	926,8	202,1	–40,9	943,8	175,5	194,1	175,6	256,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Expenditure and Revenue 2000–2013 by Heading, Type of Source and Member State (Annex 2c)*<sup>22</sup>; *Expenditure and Revenue by Member State 2000–2010*<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/budget/financialreport/annexes/annex2/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/budget/financialreport/annexes/annex2/index_en.html) (dostęp: 10.11.2014).

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin\\_report/fin\\_](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin_report/fin_)

W latach 2004–2012 w ramach tradycyjnych środków własnych państwa członkowskie przekazały do budżetu UE 138 673 mln euro – 2% stanowiły wpłaty dokonane przez Polskę. W budżetach państw członkowskich jako koszty poboru pozostało 45 967 mln euro.

W latach 2004–2012 Polska przekazała do budżetu UE w ramach TOR w sumie 2845,7 mln euro. Jako koszty poboru w budżecie krajowym pozostało 938,3 mln euro, co średnio oznaczało kwotę 104,3 mln euro rocznie (tab. 2).

Tab. 2. Dochody budżetu UE w ramach tradycyjnych środków własnych (TOR) przekazane przez Polskę i państwa członkowskie (UE) oraz kwoty zatrzymane, jako koszty poboru w latach 2004–2012 (w mln euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>kwoty przekazane do budżetu UE w ramach TOR (75%)</b>									
Polska	112,8	272,0	272,0	338,4	450,6	299,5	317,8	392,3	390,3
UE (wszystkie państwa członkowskie)	12 307,1	14 063,1	15 028,3	16 573,0	17 282,9	14 528,2	15 659,3	16 777,7	16 453,4
<b>W tym:</b>									
<b>kwoty z ceł przekazane z do budżetu w ramach TOR (75% pobranych ceł)</b>									
Polska	94,4	190,3	224,9	299,8	327,9	291,7	305,0	379,5	359,3
UE (wszystkie państwa członkowskie)	10 592,1	12 017,2	13 584,8	15 199,7	15 297,45	14 396,6	15 513,7	16 653,7	16 260,8
<b>kwoty zatrzymane jako koszty poboru TOR (25%)</b>									
Polska	37,6	90,7	90,7	112,8	150,2	99,8	105,9	130,8	119,8
UE (wszystkie państwa członkowskie)	4 102,4	4 687,7	5 009,4	5 524,3	5 761,0	4 842,7	5 219,8	5 592,4	5 227,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Expenditure and Revenue 2000–2013...*; *Expenditure and Revenue by Member State 2000–2010...*

Udział środków przekazanych przez Polskę w ramach TOR, w całkowitej wartości tradycyjnych środków własnych przekazanych przez państwa członkowskie do budżetu UE, do 2008 r. (z wyjątkiem 2006 r.) miał tendencje

wzrostową (2004 r. – 0,9%, 2005 r. – 1,9%; 2006 r. – 1,8%; 2007 r. – 2,0%; 2008 r. – 2,6%). W 2009 r. nastąpił spadek udziału do 1,6%, ale w kolejnych latach ponownie nastąpił wzrost: 2010 r. – 2,0%, 2011 r. i 2012 r. – 2,3%.

Płatności państw członkowskich dokonywane są z opóźnieniem w stosunku do ich poboru – najpóźniej w pierwszym dniu roboczym po 19. dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym stwierdzono należność<sup>24</sup>. W przypadku Polski pierwsza taka płatność dokonana została 20 lipca 2004 r. i dotyczyła wpływów z cła pobranego w pierwszym miesiącu po akcesji, tj. maja 2004 r. To przesunięcie w czasie spowodowało, że wpływ na saldo budżetu państwa nie był jeszcze tak wyraźny w 2004 r. jak rok później. W wykonaniu budżetu za 2004 r. po stronie wydatków znalazło się 75% kwoty pobranych ceł, ale tylko za okres maj–październik 2004 r., a płatność dokonywana była w okresie lipiec–grudzień 2004 r. Ten poślizg powodował w rzeczywistości tylko przesunięcie w czasie faktycznego oddziaływania cła na saldo budżetu państwa. W latach 2004–2012 do unijnego budżetu z tytułu pobranych ceł została przekazana kwota 2 472,3 mln euro, co daje średni wynik 274,7 mln euro rocznie. Gdyby nie udział UE we wpływach z ceł, środki te pozostałyby w budżecie krajowym. W analizowanym okresie w krajowym budżecie pozostało 25% pobranych ceł, stanowiących równowartość 824,3 mln euro.

W pierwszym roku członkostwa udział ceł przekazanych przez Polskę do budżetu UE w dochodach z ceł przekazanych przez wszystkie państwa członkowskie wynosił 0,9%, co tłumaczy ośmiomiesięczny okres składkowy. W latach 2005–2006 udział wynosił 1,6%, a w kolejnych latach oscylował na poziomie 2,0%.

## **2.4. Polska Służba Celna jako europejski poborca podatkowy**

Obowiązek przekazywania 75% pobranych ceł do budżetu UE spowodował, że polska administracja celna (podobnie jak inne administracje celne pozostałych państw członkowskich) uczestniczy w systemie „Środków własnych Unii Europejskiej”, pełniąc rolę poborcy podatkowego w zakresie tradycyjnych środków własnych (TOR). Zapewnienie skutecznego i efektywnego poboru należności celnych oraz opłat stanowiących dochody budżetu państwa i UE jest jednym z celów strategicznych krajowej administracji celnej. Realizacja tego celu jest dwa razy w roku monitorowana na podstawie przyjętych wskaźników (tab. 3).

<sup>24</sup> Por art. 10 Rozporządzenie Rady (WE, EUROATOM) nr 105/2009 z dnia 26 stycznia 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000 wykonujące decyzję 2000/597/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot, Dz.U.UE 2009 L 361.



Tab. 3. Wartość wybranych mierników realizacji celu strategicznego:  
Zapewnienie skutecznego i efektywnego poboru należności celnych, podatków  
oraz opłat stanowiących dochody budżetu państwa i UE w 2012 r.

NAZWA MIERNIKA	WARTOŚCI (2012 r.)		
	planowane	wykonanie – pierwsze półrocze	wykonanie – koniec roku
Udział wpłat należności w stosunku do zadeklarowanych należności oraz obliczonych przez organ celny w drodze decyzji	93%	98,9%	99,27%
Udział wyegzekwowanych należności objętych tytułami wykonawczymi do ogólnej kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi	3,55%	1,77%	3,87%

Źródło: Załącznik nr 2 do Notatki nr SC5...

Analiza wpływów przekazanych przez państwa członkowskie do budżetu UE w ramach TOR (tab. 4) dowodzi, że polska Służba Celna sprawdza się w roli europejskiego poborcy podatkowego.

Tab. 4. Dochody budżetu Unii Europejskiej w ramach tradycyjnych środków własnych (TOR) przekazane przez poszczególne państwa członkowskie w latach 2004–2012(w mln euro)

KRAJ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	suma wpłat
Niemcy	2 406,5	2 724,4	2 927,9	3 126,8	3 337,0	2 945,9	3 064,5	3 430,1	3 393,6	<b>27 356,7</b>
Wielka Brytania	2 303,6	2 526,8	2 550,5	2 657,0	2 500,1	2 232,0	2 513,5	2 762,8	2 716,3	20 212,1
Holandia	1 377,0	1 484,3	1 644,4	1 873,5	2 032,8	1 721,1	1 749,2	2 046,4	1 906,9	<b>15 835,6</b>
Włochy	1 236,6	1 341,9	1 573,3	1 687,2	1 648,6	1 505,4	1 668,0	1 800,0	1 563,3	<b>14 024,3</b>
Belgia	1 278,9	1 373,2	1 520,9	1 685,1	1 820,2	1 423,0	1 489,6	1 519,0	1 600,9	<b>13 710,8</b>
Francja	1 134,9	1 337,3	1 282,6	1 290,1	1 189,7	1 001,8	1 158,1	1 388,4	1 499,3	<b>11 282,2</b>
Irlandia	128,4	182,2	202,3	1332,5	1568,5	1263,0	1407,3	178,2	203,5	<b>6 465,9</b>
Hiszpania	954,7	1097,8	1197,9	229,6	230,6	190,8	215,4	1 061,3	1 084,9	<b>6 263,6</b>
Szwecja	315,2	351,0	399,9	438,4	454,3	370,1	434,3	452,9	464,9	<b>3 681,0</b>
Polska	112,8	272,0	272,0	338,4	450,6	299,5	317,8	392,3	390,3	<b>2 845,7</b>
Dania	257,5	298,2	323,3	329,8	343,6	282,8	306,8	321,9	306,4	<b>2 770,3</b>
Grecja	196,5	199,6	204,4	218,0	201,1	176,6	185,6	156,4	123,1	<b>1 661,3</b>
Austria	176,0	188,5	195,3	201,1	201,6	156,9	166,6	171,3	177,1	<b>1 634,4</b>
Republika Czech	60,4	146,1	149,0	178,8	206,9	166,8	189,4	196,7	198,5	<b>1 492,6</b>
Finlandia	94,6	112,7	130,3	148,9	166,7	114,9	127,0	138,8	139,7	<b>1 173,6</b>
Portugalia	121,7	108,0	117,8	137,1	134,0	117,6	134,2	131,5	119,5	<b>1 121,4</b>

Węgry	54,3	113,3	104,2	110,9	113,3	92,9	92,6	114,2	96,8	<b>892,5</b>
Rumunia	0,0	0,0	0,0	159,2	199,9	124,3	100,9	143,3	119,5	<b>847,1</b>
Słowacja	19,1	44,1	55,0	90,5	111,7	83,6	107,3	94,8	65,0	<b>671,1</b>
Słowenia	12,3	28,1	35,3	82,5	89,9	68,8	66,6	78,8	65,0	<b>527,3</b>
Litwa	14,4	34,1	38,0	45,4	60,0	40,3	39,1	48,7	49,2	<b>369,2</b>
Bułgaria	0,0	0,0	0,0	60,8	86,3	52,9	42,4	55,8	45,9	<b>344,1</b>
Cypr	19,0	35,2	32,6	46,4	45,0	34,5	26,4	33,2	20,3	<b>292,6</b>
Estonia	7,1	16,0	19,3	42,8	33,9	24,0	17,2	16,8	22,1	<b>199,2</b>
Łotwa	7,8	20,4	22,5	30,9	29,1	18,5	16,8	21,1	24,4	<b>191,5</b>
Luksemburg	12,6	15,8	18,9	19,2	14,8	10,8	12,7	12,3	11,8	<b>128,9</b>
Malta	5,1	11,9	10,8	11,8	12,6	9,6	9,8	10,1	9,4	<b>91,1</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Expenditure and Revenue by Member State 2000–2010*<sup>25</sup>; *Summary of Financing of the General Budget by Class of Own Resource and by Member State*<sup>26</sup>.

W analizowanym okresie krajowy system celny wygenerował 2 845,7 mln euro, co oznacza że pod względem wysokości przekazanych TOR Polska zajmuje 10 pozycję. Ponadto wśród państw, które wspólnie z Polską przystąpiły 1 maja 2004 r. do europejskiej unii celnej, wpływy przekazane przez polską administrację celną są najwyższe.

## 2.5. Wpływy budżetowe z celi pobrane przez Służbę Celną

Uwarunkowania o charakterze ekonomicznym, które zaistniały po akcesji Polski do UE, bezpośrednio wpłynęły na realizację funkcji fiskalnej przez krajowy system celny i w konsekwencji oznaczały mniejsze wpływy z cła w budżecie państwa w porównaniu z okresem przedakcesyjnym (tab. 5).

W 2000 r. (tj. w okresie przedakcesyjnym) dochody z cła wyniosły 5 080,3 mln zł i były wyższe od kwoty ustalonej w budżecie o 10,1% (tj. 465,3 mln zł). W porównaniu z 1999 r. dochody te były nominalnie niższe o 8,7%, a realnie o 17,1%. W relacji do PKB wpływy z cła w 2000 r. ukształtowały się na poziomie 0,7%<sup>27</sup>. Rok później wpływy z cła przekazane

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin\\_report/fin\\_report\\_10\\_data\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin_report/fin_report_10_data_en.pdf) (dostęp: 10.11.2014).

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/budget/library/figures/B2011\\_recap\\_by\\_MS\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/figures/B2011_recap_by_MS_en.pdf) (dostęp: 10.11.2014).

<sup>27</sup> Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2000 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2001, s. 138.

do budżetu kształtowały się na poziomie 4 086,09 mln zł. W porównaniu z 2000 r. wpływy zmniejszyły się nominalnie o 20,2%, a realnie o 24,2%<sup>28</sup>. Głównym powodem mniejszych wpływów z cła była liberalizacja handlu, której efektem była niższa efektywna stawka celna (niższa o 0,05 punktu procentowego od zakładanej) oraz niższe od prognozowanych w ustawie budżetowej: import o 6,4%, a kurs złotego o 8%<sup>29</sup>. Podobne przyczyny, tj. niższa zrealizowana efektywna stawka celna (o 0,1 punktu procentowego), niższy kurs dolara (o 3,3%) oraz zmiana udziału importu niepodlegającego ocłeniu (z 8% do 10,5%)<sup>30</sup>, spowodowały dalszy spadek wpływów z cła w 2002 r. Dochody z cła były wprawdzie wyższe od planowanych o 9,4%, ale porównaniu z 2001 r. wpływy z cła zmniejszyły się nominalnie o 6,3%, a realnie o 8,0%<sup>31</sup>. W 2003 r., a więc w roku poprzedzającym akcesję Polski do UE, dochody z cła były niższe od pierwotnej kwoty ustalonej w ustawie budżetowej o 2,6%<sup>32</sup> i wynosiły 3 752,05 mln zł. 2004 r. to akcesja Polski do UE i zmiana warunków wymiany z państwami członkowskimi i państwami trzecimi. Zgodnie z oczekiwaniami dochody z cła były niższe – nominalnie o 39,2%, a realnie o 41,2% (w porównaniu z 2003 r.)<sup>33</sup>. Były one wprawdzie wyższe o 18,6% od kwoty ustalonej w ustawie budżetowej (wyniosły 2 282,4 mln zł), ale wielkość importu, który stanowił podstawę ocłenia, w porównaniu do sytuacji sprzed akcesji zmalała o 32,9%<sup>34</sup>. Powodem było zastąpienie importu z krajów, które należały do UE i nowych krajów, które wspólnie z Polską przystąpiły do UE, tzw. nabyciem wewnątrzwspólnotowym. Zgodnie z istotą unii celnej transakcje te nie są objęte cłem. Natomiast przyczyną większych dochodów w stosunku do prognozy zawartej w ustawie budżetowej był m.in. wyższy import (w okresie przed akcesją wyższy o 12,1%, a po 1 maja 2004 r. wyższy o 24,2%) oraz wyższa zrealizowana efektywna stawka celna (w okresie po akcesji o 0,02 punktu procentowego)<sup>35</sup>.

---

<sup>28</sup> Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2001 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2002, s. 12.

<sup>29</sup> Por. *Ibidem*, s. 12.

<sup>30</sup> Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2002 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2003, s. 95.

<sup>31</sup> Por. *ibidem*, s. 94.

<sup>32</sup> Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2004, s. 81.

<sup>33</sup> Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2005, s. 93.

<sup>34</sup> Por. *ibidem*, s. 93.

<sup>35</sup> Por. *ibidem*, s. 93.

Tab. 5. Dochody budżetu państwa ogółem, wpływ z cła, dynamika wpływów z cła, udział wpływów z cła we wpływach pobranych przez polską administrację celną (PAC) oraz w dochodach budżetu państwa w latach 2000–2012 (w mln zł).

ROK	dochody budżetu państwa	wpływ z cła	Dynamika wpływów z cła (%) (rok poprzedni = 100%)	udział wpływów z cła w ogólnych wpływach pobranych przez PAC (w %)	udział wpływów z cła w dochodach budżetu państwa (w %)
2000	135 663,90	5 080,32	95	11,1	3,7
2001	140 526,90	4 086,09	80	9,4	2,9
2002	143 519,80	3 812,14	93	8,3	2,7
2003	152 176,00	3 752,05	98	6,0	2,5
2004	156 290,20	2 282,40	61	3,2	1,4
2005	179 801,60	1 270,62	56	2,2	0,7
2006	197 673,50	1 385,86	109	2,2	0,7
2007	228 952,50	1 747,59	126	2,3	0,8
2008	254 083,80	1 728,74	99	2,2	0,7
2009	274 183,50	1 627,5	94	2,1	0,6
2010	250 302,78	1 663,75	113	2,0	0,7
2011	277 557,22	1 923,84	116	2,1	0,7
2012	287 594,60	1 974,01	103	2,1	0,7

Źródło: opracowanie na podstawie: *Kompendium statystyczne Służby Celnej 2000–2004*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005, s. 6, 7; *Kompendium statystyczne Służby Celnej 2005–2009*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, s. 6, 9; *Biuletyn statystyczny Służby Celnej nr 4/2012*, Służba Celna, Warszawa 2013, s. 4.

Analiza wpływów z tytułu cła w poszczególnych kwartałach 2004 r. (tab. 6) wyraźnie pokazuje negatywny wpływ akcesji Polski do UE na wysokość wpływów z cła. W II kwartale 2004 r., tj. w okresie kwiecień–czerwiec, poziom dochodów z cła był niższy o 24% w porównaniu z I kwartałem 2004 r. i o 25% z analogicznym okresem 2003 r. (wpływy z cła w II kwartale 2003 r. wyniosły 954,9 mln zł<sup>36</sup>). W III kwartale (lipiec–wrzesień) 2004 r. skutki akcesji są jeszcze bardziej widoczne – wpływy z cła były niższe o 59% w porównaniu z II kwartałem i o 69% w porównaniu z I kwartałem 2004 r. W odniesieniu do analogicznego okresu 2003 r. wpływy były niższe o 68% (dochody z cła w III kwartale 2003 r. wyniosły 937,7 mln zł).

<sup>36</sup> Por. *Biuletyn statystyczny Służby Celnej 2004*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005, s. 9.

Tab. 6. Dochody z tytułu cła w poszczególnych kwartałach 2004 r. (w mln zł) oraz udział poszczególnych kwartałów we wpływach rocznych budżetu państwa (%)

I kwartał	II kwartał	III kwartał	IV kwartał
dochody z tytułu cła (mln zł)			
949,9	718,5	297,4	316,5
udział we wpływach rocznych budżetu państwa (%)			
41,6	31,5	13,0	13,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Biuletyn statystyczny Służby Celnej 2004...*, s. 9.

2005 r. to wpływy budżetowe z cła na poziomie 1 270,62 mln zł. Wpływy te były niższe o 18,4% od kwoty ustalonej początkowo w ustawie budżetowej, a w stosunku do 2004 r. były niższe nominalnie aż o 44,3%, a realnie o 45,4%<sup>37</sup>. Podstawową przyczyną różnic między prognozą dochodów z cła przyjętą do ustawy budżetowej a ich realizacją było odmienne od zakładanego ukształtowanie się czynników decydujących o wysokości dochodów z cła, tj. niższej efektywnej stawki celnej (o 0,28 punktu procentowego) oraz niższego średniego kursu euro w odniesieniu do przyjętego w ustawie (o 8,8%)<sup>38</sup>. W 2006 r. dochody z cła zwiększyły się w porównaniu z 2005 r. o 9% i wyniosły 1 385,86 mln zł. Były także wyższe o 10,3% od kwoty planowanej w ustawie budżetowej<sup>39</sup>. Rok później dochody z cła wykazały dalszą tendencję wzrostową, w stosunku do 2006 r. były nominalnie wyższe o 26,1%, a realnie o 23,0%. Zastrzeżeń nie budzi także ocena wykonania założeń ustawy budżetowej – w stosunku do założeń dochody były wyższe od prognozowanych o 2,8%<sup>40</sup>. W 2008 r. nie udało się wykonać planu budżetowego-dochody z cła były niższe od zaplanowanych o 13,3% (wyniosły 1 728,74 mln zł). Podstawową przyczyną niższego wykonania był niższy o 5,9% od przyjętego w ustawie budżetowej średni kurs rynkowy euro<sup>41</sup>. W porównaniu z 2007 r. wpływy z cła były nominalnie niższe o 1,1%, a realnie o 5,1%<sup>42</sup>. Rok później z tytułu pobranych cła do budżetu państwa wpłynęła kwota 1 627,5 mln zł. W odniesieniu do 2008 r. dochody z cła były niższe

<sup>37</sup> Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2006, s. 101.

<sup>38</sup> Por. *ibidem*, s. 101.

<sup>39</sup> Por. *ibidem*, s. 72.

<sup>40</sup> Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2007, s. 70.

<sup>41</sup> Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2008, s. 70.

<sup>42</sup> Por. *ibidem*, s. 70.

nominalnie o 5,9%, a realnie o 9%<sup>43</sup>. W 2010 r., dochody z cła były niższe od kwoty ustalonej w ustawie budżetowej o 7,8% i wyniosły 1 663,75 mln zł. Niewykonanie w całości założeń budżetowych spowodowane zostało m.in. niższym od zakładanego o 2,1% średnim kursem euro oraz wysokością średniej efektywnej stawki celnej (wg GUS średnia stawka wyniosła 0,77%, a w ustawie budżetowej przyjęto 0,96%)<sup>44</sup>. Rok później wysokość dochodów z cła kształtowała się na poziomie 1 923,84 mln zł. Wpływy z cła były wyższe od kwoty prognozowanej w ustawie budżetowej o 5,1% (tj. o 92 842 tys. zł). W stosunku do 2010 r. dochody były wyższe nominalnie o 15,6%, a realnie 10,9%<sup>45</sup>. W 2012 r. wpływy z cła wzrosły o 3% i wyniosły 1 974,0 mln zł<sup>46</sup>.

Analiza wysokości pobranych cel przez poszczególne izby celne pokazuje, że przed przystąpieniem Polski do UE najwyższe wpływy z cła notowały następujące izby celne: IC Warszawa – 4 580 mln zł, IC Poznań 2 108,6 mln zł, IC Gdynia 1 956,8 mln zł, IC Rzepin 1 421,5 mln zł (tab. 7). Natomiast po akcesji (w latach 2004–2012) najwyższe wpływy z cła wygenerowały: IC Gdynia – 4 936 mln zł oraz IC Warszawa – 3 100 mln zł, a najniższe IC Opole oraz IC Kielce.

Negatywne skutki akcesji w obszarze poboru cel można zaobserwować w każdej izbie celnej, aczkolwiek najbardziej uwidoczniły się one w dwóch izbach: IC Toruń (rys. 1) i IC Rzepin (rys. 2).

W 2003 r. kwota pobranego cła w IC Toruń wyniosła 72,2 mln zł i była wyższa o 11% od wpływów w 2002 r. W wyniku akcesji wpływy z cła zmniejszyły się w 2004 r. o 66% (24,7 mln zł), a w 2005 r. o dalsze 58% (10,4 mln zł). W kolejnych latach wpływy miały tendencje wzrostową. Dopiero w 2012 r. nastąpił znaczny spadek wpływów z cła – o 64% w porównaniu z 2011 r. (o 33,7 mln zł i wyniosły 18,7 mln zł). W sumie w latach 2000–2003 do IC Toruń wpłynęło z tytułu cła 333,3 mln zł, a po akcesji (w latach 2004–2012) 226 mln zł.

Przed akcesją z tytułu pobranego cła do IC w Rzepinie w 2003 r. wpłynęła kwota 281,7 mln zł. W wyniku akcesji zlikwidowana została granica zachodnia, co znalazło bezpośrednie skutki w funkcjonowaniu izby (zlikwidowane zostały oddziały celne graniczne znajdujące się we właściwości miejscowej izby). Wpływy z cła zmniejszyły się w 2004 r. o 54,6% (wyniosły 128 mln zł). Rok później wpływy zmniejszyły się o 73,4% w stosunku do 2004 r. (a w stosunku do 2003 r. o 87,9%). W kolejnych latach wpływy kształtowały się na zbliżonym poziomie (ok. 30 mln zł rocznie). W 2010 r.

<sup>43</sup> Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2009, s. 60.

<sup>44</sup> Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2011, s. 53.

<sup>45</sup> Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2012, s. 46.

<sup>46</sup> Por. *Biuletyn statystyczny Służby Celnej nr 4/2012...*, s. 4.

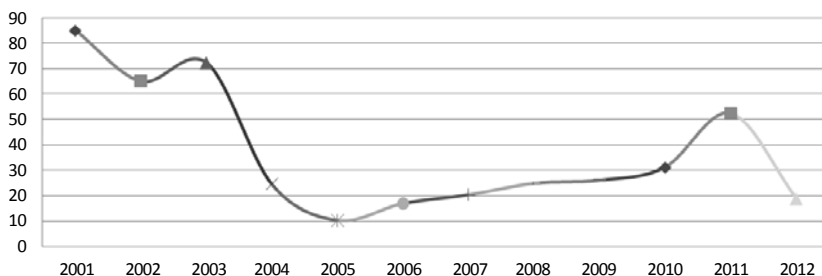
nastąpił spadek wpływów(w porównaniu z 2009 r. o 53%). W latach 2011–2012 wpływy z tytułu cła wyniosły ok. 20 mln zł rocznie. W sumie w latach 2000–2003 IC Rzepin wygenerowała 1421,8 mln zł dochodów budżetowych z tytułu cła, a po akcesji(w latach 2004–2012) 340 mln zł.

Tab. 7. Wpływy z ceł wg izb celnych w latach 2001–2012(w mln zł)

IZBA CELNA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Biała Podlaska	90,6	78	101,4	56	28	32,9	46,3	44,7	45,7	43,6	49,1	56
Białystok	49,9	59	53	33,5	16	17,5	24,1	27	24,5	32,5	34,1	37
Gdynia	407,1	479,9	502,4	418,2	336	436,3	508,3	545	564	579,6	745,8	803
Katowice	202,4	186,1	361,2	208	108	90,4	100,3	99,1	88,2	101,3	124,8	117
Cieszyn	202	194										
Kielce					1	2,8	5,7	7,1	5,8	8,5	8,6	8
Kraków	165	183,4	189,2	95	42	53,3	67,1	55,5	47,7	35,9	41,0	40
Nowy Targ	35,8	24,8										
Łódź	284,5	206	241,8	147	81	88,7	111,9	132,9	136,9	121,7	134,8	143
Olsztyn	31,4	25	25,5	20	16	18,2	25,8	22,5	7,4	11,8	11,2	11
Opole					3	0,7	5,3	4,9	4,2	5,9	6,3	7
Poznań	505,5	490	424,2	239	127	126,5	155,7	120,9	99,9	106	118,3	120
Przemyśl	107,7	111	71	40	20	27,2	40,1	34,3	19,1	24,6	27,1	31
Rzepin	338,9	338	281,7	128	34	30,9	24,9	29,4	34,2	16,1	20,8	22
Szczecin	191,1	148	114,2	89	69	55,7	75,8	81,7	66,9	72,7	87,1	85
Toruń	84,9	65	72,2	25	10	17	20,4	25	26,1	31,1	52,4	19
Warszawa	1032,7	662	1	646	300	292,9	392	386,5	297,9	283,3	251,0	250
Warszawa PL	112,7	357	109,9									
Wrocław	243	206	205,2	138	79	95,1	143,9	112	158,9	189,1	211,4	227

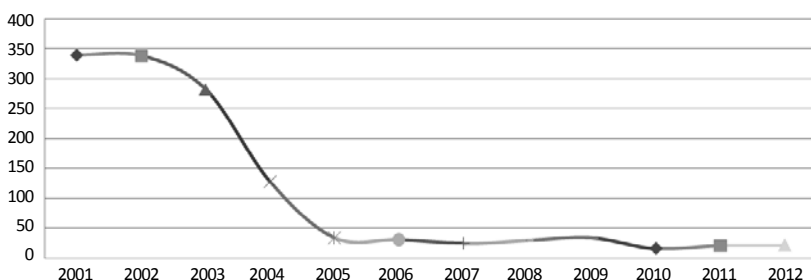
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Kompedium statystyczne Służby Celnej 2000–2004...*; *Kompedium statystyczne Służby Celnej 2004–2008*, Ministerstwo Finansów Warszawa 2009, ; *Kompedium statystyczne Służby Celnej 2006–2010*, Ministerstwo Finansów; *Biuletyn statystyczny Służby Celnej nr 4/2011*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012; *Biuletyn statystyczny Służby Celnej nr 4/2012...*

Rys. 1. Wpływy z ceł w Izbie Celnej Toruń w latach 2001–2012 (w mln zł)



Źródło: opracowanie na podstawie tab. 7. Wpływy z ceł wg izb celnych w latach 2001–2012.

Rys. 2. Wpływy z ceł w Izbie Celnej Rzepin w latach 2001–2012 (w mln zł)



Źródło: opracowanie na podstawie tab. 7. Wpływy z ceł wg izb celnych w latach 2001–2012.

Analiza udziału dochodów z cła w ogólnych wpływach pobranych przez administrację celną (tj. cło, podatki oraz wpływy z innych tytułów) pokazuje wyraźny spadek udziału dochodów z cła w 2004 r. – do 3,2% (2002 r. – 8,3%; 2003 r. – 6%). Począwszy od 2005 r., udział dochodów z cła w ogólnych wpływach pobranych przez Służbę Celną kształtował się na poziomie ok. 2%.

Wyraźna tendencja spadkowa dotyczy również udziału wpływów z cła w dochodach budżetu państwa. W 2004 r. wskaźnik był niższy jak przed akcesją, ale przekraczał jeszcze wysokość 1%. W 2005 r. i w kolejnych latach po akcesji udział wpływów z cła w dochodach budżetu państwa kształtuje się poniżej 1% (por. tab. 5).

Z przeprowadzonej analizy wpływów z cła wynika, że po akcesji dochody te zmniejszyły się czterokrotnie. W 9-letnim okresie poakcesyjnym kwota, jaka wpłynęła do budżetu państwa z tytułu ceł pobranych przez polską administrację celną, jest mniejsza niż w okresie czterech lat poprzedzających akcesję Polski do UE. Niemniej jednak, co należy zaznaczyć, o realizacji funkcji fiskalnej przez administrację celną nie decyduje tylko wysokość przekazanych do budżetu ceł – polska Służba Celną odpowiedzialna jest bowiem także za pobór podatków i opłat z innych tytułów.

## 2.6. Znaczenie pozostałych podatków pobieranych przez administrację celną jako dochodów budżetu państwa

Obowiązki administracji celnej w zakresie poboru należności podatkowych, innych niż należności celne, spowodowały, że utrata wpływów z ceł w budżecie państwa została zrekompensowana wpływami z tytułu właśnie tych



podatków (m.in. podatku od towarów i usług [VAT] z tytułu importu towarów; podatku akcyzowego; podatku od gier; podatku od wydobycia niektórych kopalin).

Analiza wysokości wpływów przekazywanych do budżetu państwa przez administrację celną pokazuje, że dochody budżetu z tytułu należności pobranych przez organy celne nie zmniejszyły się w wyniku akcesji Polski do UE (tab. 8). W latach 2000–2002 wpływy budżetowe pobrane przez polską administrację celną wyniosły ponad 135 mld zł, tj. średnio: 3 754 mln zł miesięcznie. W roku poprzedzającym przystąpienie Polski do UE dochody budżetowe przekazane przez administrację celną wzrosły o 36,9% (w porównaniu z 2002 r.). Cztery ostatnie miesiące 2003 r., w których uprawnienia podatkowe organów celnych zostały rozszerzone o pobór podatku VAT od towarów i usług z tytułu importu oraz podatku akcyzowego w pełnym zakresie, bezpośrednio przyczynił się do tego wzrostu. 2004 r., tj. rok w którym Polska stała się członkiem europejskiej unii celnej, to dalszy wzrost wpływów budżetowych przekazywanych przez Służbę Celną.

Tab. 8. Dochody budżetu państwa ogółem oraz z tytułu ceł, podatków i opłat pobranych przez polską administrację celną w latach 2000–2012 (w mln zł)

ROK	dochody budżetu państwa	wpływy z ceł, podatków i opłat
2000	135 663,90	45 584,65
2001	140 526,90	43 621, 52
2002	143 519,80	45 963,86
2003	152 176,00	62 929,97
2004	156 290,20	71 122,20
2005	179 801,60	57 625,03
2006	197 673,50	64 125,46
2007	228 952,50	74 666,62
2008	254 083,80	78 639,50
2009	274 183,50	76 270,90
2010	250 302,78	82 203,20
2011	277 557,22	90 626,00
2012	287 594,60	94 312,00

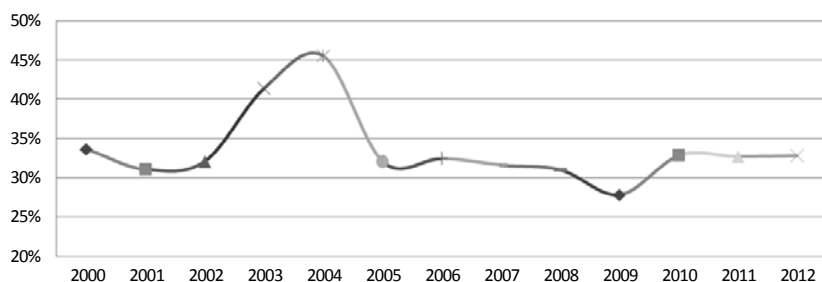
Źródło: opracowanie na podstawie: *Kompendium statystyczne Służby Celnej 2000–2004...*, s. 5; *Kompendium statystyczne Służby Celnej 2004–2008...*, s. 6; *Kompendium statystyczne Służby Celnej 2006–2010...*, s. 6; *Biuletyn statystyczny Służby Celnej nr 4/2011...*, s. 4; *Biuletyn statystyczny Służby Celnej nr 4/2012...*, s. 4.

Mimo iż 1 maja 2004 r. nastąpiła zmiana warunków wymiany z państwami członkowskimi i krajami trzecimi, co wpłynęło na redukcję wysokości

wpływów budżetowych z tytułu pobranych cel, to finalnie z tytułu należności pobranych przez administrację celną (cło, podatki, opłaty) do budżetu państwa wpłynęła kwota wyższa o 13% (w porównaniu z 2003 r.). Po niewielkim spadku w 2005 r. (o 18,9% w porównaniu z 2004 r.) od 2006 r. wysokość dochodów budżetowych pobieranych i przekazywanych przez Służbę Celną wykazuje tendencję rosnącą (z wyjątkiem 2009 r. – spadek o 3% w stosunku do 2008 r.). W 2012 r. wpływy wyniosły 94 312 mln zł i były wyższe o 49,9% w stosunku do 2003 r. i o 32,6% w stosunku do 2004 r.

W analizowanym okresie udział należności z tytułu cel, podatków i opłat w dochodach budżetu państwa oscyluje mniej więcej na stałym poziomie 30–32%. Wyjątkiem były lata 2003–2004, kiedy udział ww. należności w dochodach budżetu państwa był wyjątkowo wysoki i wyniósł odpowiednio 41% i 45,5% (rys. 3).

Rys. 3. Udział wpływów z cel, podatków i opłat pobranych przez Służbę Celną w dochodach budżetu państwa w latach 2000–2012 (w %)



Źródło: opracowanie na podstawie tab. 8. Dochody budżetu państwa ogółem oraz z tytułu cel, podatków i opłat pobranych przez polską administrację celną w latach 2000–2012.

Wpływy z tytułu podatków i opłat pobieranych przez administrację celną (bez cła) każdego roku (z wyjątkiem 2005 r. i 2009 r.) charakteryzowała tendencja wzrostowa (tab. 9).

W latach 2002–2012 z tytułu podatków (m.in. podatku VAT od importu towaru oraz podatku akcyzowego) Służba Celną przekazała do budżetu państwa ponad 855 355 mln zł.

Udział wpływów z podatków i opłat w ogólnych należnościach budżetowych pobranych przez administrację celną (tj. cła, podatki i opłaty) w latach 2000–2005 miał tendencję wzrostową. W 2000 r. wynosił 89% i co roku zwiększał się. W 2004 r., kiedy Polska stała się członkiem europejskiej unii celnej, wynosił 97%, a w 2005 r. ostatecznie ukształtował się na stałym poziomie 98%.

Tab. 9. Wpływy z podatków i opłat pobranych przez polską administrację celną (PAC) w mln zł; dynamika i udział wpływów z podatków i opłat w ogólnych dochodach budżetowych pobranych przez PAC w latach 2000–2012.

<b>ROK</b>	<b>Wpływy z podatków i opłat (bez cła) pobrane przez PAC (w mln zł)</b>	<b>Dynamika (rok poprzedni 100%)</b>	<b>Udział wpływów z podatków i opłat w ogólnych dochodach budżetowych pobrane przez PAC (w %)</b>
2000	40 504,33	123	89
2001	39 535,43	98	91
2002	42 151,73	107	92
2003	59 177,93	140	94
2004	68 839,79	116	97
2005	56 354,41	82	98
2006	62 739,60	111	98
2007	72 919,03	116	98
2008	76 910,76	105	98
2009	74 643,40	97	98
2010	80 539,45	108	98
2011	88 702,00	110	98
2012	92 338,00	104	98

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Kompendium statystyczne Służby Celnej 2000–2004...* s. 6; *Kompendium statystyczne Służby Celnej 2005–2009...*, s. 6; *Kompendium statystyczne Służby Celnej 2006–2010...*, s. 6; *Biuletyn statystyczny Służby Celnej nr 4/2012...*, s. 4.

Wśród dochodów podatkowych dominującą pozycję stanowią wpływy z podatku akcyzowego. Znaczenie podatku akcyzowego, jako dochodu budżetowego, jest bardzo istotne, zwłaszcza po akcesji wpływy z tego tytułu charakteryzuje tendencja wzrostowa.

W 2004 r. udział podatku akcyzowego w ogólnych dochodach podatkowych pobranych przez Służbę Celną wyniósł 55%; w 2005 r. 70%; w 2006 i 2007 r. 67%; w 2008 r. 66%<sup>47</sup>, w 2009 r. 72%, w 2010 r. 69%, zaś w 2011 r. i 2012 r. udział podatku akcyzowego wyniósł 65%<sup>48</sup>. Ocena realizacji celów budżetowych postawionych Służbie Celnej w zakresie podatku akcyzowego jest pozytywna (tab. 10).

Wprawdzie przed akcesją plany budżetowe nie były realizowane w 100% ale w okresie poakcesyjnym efektywność i skuteczność administracji celnej w zakresie poboru podatku akcyzowego była większa – cele budżetowe zostały zrealizowane w 2004 r. (przekroczenie planu o 9,4%), 2007 r.

<sup>47</sup> Por. *Kompendium statystyczne Służby Celnej 2000–2004...*, s. 6.

<sup>48</sup> Por. *Biuletyn statystyczny Służby Celnej 2012...*, s. 4.

(przekroczenie planu o 8,5%), 2009 r. (przekroczenie planu o 3,9%), 2010 r. (przekroczenie planu o 4,9%).

Tab. 10. Wpływy z podatku akcyzowego – stopień wykonania założeń ustawy budżetowej w latach 2001–2012

ROK	Ustawa budżetowa – założenia, (w mln zł)	WYKONANIE	
		w mln zł	(w %)
2001	31 062,3	28 860,5	92,9
2002	32 493,6	31 489,8	96,9
2003	34 413,0	34 387,7	99,9
2004	34 714,7	37 964,0	109,4
2005	42 414,1	39 479,1	93,1
2006	42 687,1	42 078,0	98,6
2007	45 180,0	49 025,5	108,5
2008	52 200,0	50 488,3	96,7
2009	51 900,0	53 926,8	103,9
2010	53 070,0	55 684,5	104,9
2011	58 700,0	57 963,7	98,7
2012	62 600,0	60 449,9	96,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Kompendium statystyczne Służby Celnej 2000–2004...*, s. 10; *Kompendium statystyczne Służby Celnej 2001–2005*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2006, s. 13; *Kompendium statystyczne Służby Celnej 2006–2010...*, s. 13; *Biuletyn statystyczny Służby Celnej nr 4/2011...*, s. 8; *Szacunkowe wykonanie budżetu państwa za okres styczeń–grudzień 2012 r.*, Ministerstwo Finansów 2013<sup>49</sup>.

Głównym źródłem zasilania budżetu z tytułu podatku akcyzowego przed akcesją był podatek akcyzowy pobierany od<sup>50</sup>:

- paliw silnikowych (w strukturze pobranego podatku akcyzowego stanowił w 2001 r. – 47%, 2002 r. – 46%, w 2003 r. – 43%);
- wyrobów tytoniowych (w latach 2001–2003 stanowił 25% wpływów akcyzowych);
- wina (w 2001 r. – 15%, w 2002 r. i 2003 r. – 12% pobranego podatku akcyzowego).

Po akcesji w strukturze podatku akcyzowego nadal dominuje podatek od paliw silnikowych (rocznie ok. 43% wpływów) oraz podatek od wyrobów

<sup>49</sup> [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3220398/20130315\\_szacunek\\_XII\\_2012.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3220398/20130315_szacunek_XII_2012.pdf) (dostęp: 10.11.2014).

<sup>50</sup> Por. *Kompendium statystyczne Służby Celnej 1999–2003*, Departament Organizacji Służby Celnej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2000, s. 10.

tytoniowych (rocznie ok. 20% wpływów). Pozostałe źródła zasilania budżetu z tytułu podatku akcyzowego to akcyza od:<sup>51</sup>

- wyrobów spirytusowych (2009 r. i 2010 r. – 12%; 2011 r. – 11%);
- samochodów (2009 r. – 3%; 2010 r. i 2011 r. – 2%);
- energii elektrycznej (4%);
- piwa (6%);
- gazu (2%);
- wina (2009 r. – 0,86%; 2010 r. – 0,80%; 2011 r. – 0,74%);
- oleju opałowego (2009 r. – 0,75%; 2010 r. – 0,72%; 2011 r. – 0,61%);
- olejów smarowych (0,3%).

Drugą co do wielkości pozycję w strukturze podatków pobieranych przez polską administrację celną stanowi podatek od towarów i usług (VAT) z tytułu importu towarów. W latach 2004–2012 do budżetu państwa z tytułu podatku VAT od importu administracja celna przekazała 219 752 mln zł. W 2004 r. dochody z tytułu podatku VAT (30 852,68 mln zł) stanowiły 43,4% dochodów budżetowych pobranych przez organy celne. W pierwszym roku po akcesji nastąpił spadek wpływów z tego tytułu o 45% – do poziomu 16 873,7 mln zł (udział w pobranych przez organy celne dochodach budżetowych wynosił 29,3%)<sup>52</sup>. W kolejnych latach wpływy z tytułu podatku VAT od importu wzrastały, ale dopiero w 2011 r. ich wysokość była bliska poziomowi z 2004 r. – 29 074 mln zł, co stanowiło 32% dochodów przekazywanych do budżetu przez Służbę Celną. W 2012 r. wpływy z tytułu podatku VAT od importu wyniosły 28 848 mln zł i stanowiły 30% wpływów budżetowych przekazanych przez polską administrację celną<sup>53</sup>.

Rozszerzenie kompetencji podatkowych Służby Celnej w 2009 r. spowodowało pojawienie się w strukturze dochodów przekazywanych do budżetu państwa nowej pozycji, tj. wpływów z podatku od gier, opłat za wstęp do ośrodka gier i opłat za zezwolenia. Dwa ostatnie miesiące 2009 r., w których administracja celna realizowała nowe zadanie, to wpływy na poziomie 262 mln zł, kolejne lata: 2010 r. – 1 678 mln zł; 2011 r. – 1 500 mln zł; 2012 r. – 1 456 mln zł<sup>54</sup>. W strukturze dochodów budżetowych pobieranych przez organy celne stanowią one 1,5 – 2% wpływów.

Podobny udział w strukturze wpływów budżetowych pobieranych przez Służbę Celną mają wpływy z tytułu podatku od wydobycia niektórych kopa-

<sup>51</sup> Por. *Biuletyn statystyczny Służby Celnej nr 4/2011...*, s. 9, *Biuletyn statystyczny Służby Celnej za I–IV kwartał 2009*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 10; *Biuletyn statystyczny Służby Celnej za I–IV kwartał 2010*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 9.

<sup>52</sup> Por. *Kompendium statystyczne Służby Celnej 2004–2008...*, s. 6.

<sup>53</sup> Por. *Biuletyn statystyczny Służby Celnej nr 4/2012...*, s. 4.

<sup>54</sup> Por. *ibidem*, s. 4.

lin. Funkcję poborcy podatkowego z tego tytułu administracja celna pełni od 18 kwietnia 2012 r. W 2012 r. wpływy z tego tytułu wyniosły 1 427 mln zł (tj. 1,5% pobranych dochodów budżetowych)<sup>55</sup>.

Oprócz wymienionych podatków administracja celna pobiera także różnego rodzaju opłaty, m.in. z tytułu prowizji od pobranej opłaty drogowej, podatku od okazjonalnych przewozów autokarowych, grzywien, mandatów, opłat za wydanie banderol. Ich wysokość kształtowała się następująco: 2004 r. – 17 mln zł; 2005 r. – 8,81 mln zł; 2006 r. – 45,06 mln zł; 2007 r. – 95,26 mln zł; 2008 r. – 82,34 mln zł<sup>56</sup>; 2009 r. – 129 mln zł; 2010 r. – 150 mln zł; 2011 r. – 164 mln zł; 2012 r. – 157 mln zł<sup>57</sup>. Udział tych opłat w dochodach budżetowych pobieranych przez Służbę Celną jest wprawdzie najmniejszy, ale jak pokazuje analiza ich wysokości, już w 2007 r. wpływy z tego tytułu były prawie sześciokrotnie wyższe w porównaniu do 2004 r. W 2009 r. wysokość wpływów przekroczyła 100 mln zł, a w 2010 r. wyniosła 150 mln zł. W 2012 r. wpływy wyniosły 157 mln zł<sup>58</sup>.

## 2.7. Podsumowanie

Stałym oczekiwaniem budżetu państwa w odniesieniu do administracji celnej jest generowanie maksymalnie wysokiego poziomu dochodów z cel, podatków i innych opłat, przy jednoczesnym maksymalnym obniżeniu kosztów poboru. Stąd też zapewnienie skutecznego i efektywnego poboru należności celno-podatkowych jest bardzo ważne i wymaga od Służby Celnej szczególnej odpowiedzialności. Przed akcesją Polski do UE należności celne odprowadzane do budżetu RP stanowiły ważny element w jego dochodach. Uwarunkowania o charakterze ekonomicznym, jakie zaistniały po akcesji Polski do UE (obowiązek przekazywania do unijnego budżetu części dochodów z cel; zmiana warunków importu; możliwość wyboru miejsca odprawy celnej), niekorzystnie oddziaływały na realizację przez polską Służbę Celną funkcji fiskalnej. Konsekwencją tych zmian, w porównaniu z okresem przedakcesyjnym, są mniejsze wpływy z cła w budżecie państwa. Ale mimo iż fakt akcesji miał ujemny wpływ na wysokość dochodów z tytułu cła, to ogólny wynik dochodów budżetowych dostarczanych przez administrację celną jest wyższy po akcesji niż przed. Nowe obowiązki Służby Celnej w zakresie poboru podatków, które pojawiły w związku z akcesją, spowodowały, że spadek wpływów z cel został zrekomensowany przez wpływy z innych podatków i opłat. Dowodzi to, że znaczenie fiskalne pol-

<sup>55</sup> Por. *ibidem*.

<sup>56</sup> Por. *Kompendium statystyczne Służby Celnej 2004–2008...*, s. 6.

<sup>57</sup> Por. *Biuletyn statystyczny Służby Celnej nr 4/2012...*, s. 4.

<sup>58</sup> Por. *ibidem*, s. 4.

skiej administracji celnej w rozumieniu poborcy podatkowego i dostawcy dochodów do budżetu państwa nie straciło na znaczeniu w wyniku akcesji. Analiza struktury wpływów z tytułu podatków i opłat przekazywanych przez organy celne do budżetu państwa pokazała, że podatki, a przede wszystkim podatek akcyzowy, stanowią obecnie solidne i niezawodne źródło dochodów budżetowych.

## Bibliografia

- Bąk P., *Importerzy wolą odprawiać towary poza Polską*, „Gazeta Prawna” 03.07.2012.
- Kaliszук E., *Wspólna polityka handlowa a interesy gospodarcze Polski*, [w:] *Gospodarka Polski w Unii Europejskiej w latach 2004–2006*, red. H. Bąk, G. Wojtkowska-Łodej, SGH, Warszawa 2007.
- Olechowski J., *Importerzy cło płacą w Niemczech. Budżet traci na tym setki milionów złotych*, „Gazeta Prawna” 20.09.2010.
- Polska 2005. Raport o stanie handlu zagranicznego*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy – Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Warszawa 2005.

## Akty prawne i dokumenty państwowe

- Biuletyn statystyczny Służby Celnej za I–IV kwartał 2009*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Biuletyn statystyczny Służby Celnej za I–IV kwartał 2010*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.
- Biuletyn statystyczny Służby Celnej nr 4/2011*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.
- Biuletyn statystyczny Służby Celnej nr 4/2012*, Służba Celna, Warszawa 2013.
- Biuletyn statystyczny Służby Celnej 2004*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005.
- Decyzja Rady z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (2007/436/WE, Euratom), (Dz.U.UE 2007 L 163).
- Expenditure and Revenue by Member State 2000–2010*, [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin\\_report/fin\\_report\\_10\\_data\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin_report/fin_report_10_data_en.pdf) (dostęp: 10.11.2014).
- Expenditure and Revenue 2000–2013 by Heading, Type of Source and Member State* (Annex 2c). [http://ec.europa.eu/budget/financialreport/annexes/annex2/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/budget/financialreport/annexes/annex2/index_en.html) (dostęp: 10.11.2014).
- Kompendium statystyczne Służby Celnej 1999–2003*, Departament Organizacji Służby Celnej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2000.
- Kompendium statystyczne Służby Celnej 2000–2004*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005.

- Kompendium statystyczne Służby Celnej 2005–2009, Ministerstwo Finansów Warszawa 2010.
- Kompendium statystyczne Służby Celnej 2004–2008*, Ministerstwo Finansów. Warszawa 2009.
- Kompendium statystyczne Służby Celnej 2006–2010*, Ministerstwo Finansów Warszawa 2011.
- Rozporządzenie Rady (WE, EUROATOM) nr 105/2009 z dnia 26 stycznia 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000 wykonujące decyzję 2000/597/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot, Dz.U.UE 2009 L 361.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z dnia 25 października 2012 r. wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008, Dz.U.UE. 2012 L 303.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2000 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2001.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2001 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2002.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2002 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2003.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2004.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2005.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2006.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2007.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2008.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2009.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2011.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2012.
- Summary of Financing of the General Budget by Class of Own Resource and by Member State*, [http://ec.europa.eu/budget/library/figures/B2011\\_recap\\_by\\_MS\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/figures/B2011_recap_by_MS_en.pdf) (dostęp: 10.11.2014).
- Szacunkowe wykonanie budżetu państwa za okres styczeń–grudzień 2012 r.*, Ministerstwo Finansów 2013, [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3220398/20130315\\_szacunek\\_XII\\_2012.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3220398/20130315_szacunek_XII_2012.pdf) (dostęp: 10.11.2014).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, Dz.U. 2003 Nr 137 poz. 1302.



Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz.U. 2009 Nr 168 poz. 1323.

Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin, Dz.U. 2012 poz. 362.

Załącznik nr 2 do Notatki nr SC5/0200/4/MVT/2013/1 z dnia 17 kwietnia 2013 w sprawie raportu ze Strategii Działania SC na koniec 2012 r., [www.mf.gov.pl/documents/764034/928139/Notatka.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/928139/Notatka.pdf) (dostęp: 10.11.2014)

Załącznik do Sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie funkcjonowania systemu kontroli dotyczących tradycyjnych zasobów własnych 2010–2012, COM (2013) 829 wersja ostateczna.

Zmieniony wniosek. Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, KOM (2011) 739 wersja ostateczna.



## Rozdział 3.

# Sprawność prowadzenia gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w obowiązujących formach organizacyjno-prawnych

### 3.1. Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego są ważnym elementem organizacji działalności publicznej społeczności lokalnych i regionalnych w państwie demokratycznym. Zasady funkcjonowania oraz struktura samorządu terytorialnego wynikają z długookresowych zmian politycznych i gospodarczych. Samorząd terytorialny nie jest jednoznacznie definiowany w literaturze przedmiotu. Istotą jego powołania jest zapewnienie wszystkim obywatelom udziału w sprawowaniu władzy publicznej. W ramach społeczności lokalnej stanowi organizację wewnętrzną, powołaną na mocy ustawy w celu wykonywania zadań z zakresu zaspokajania potrzeb społecznych, dysponuje materialnymi środkami umożliwiającymi ich realizację. Jest organizacyjnie i prawnie wyodrębniony w strukturze państwa, stanowiąc związek lokalnego społeczeństwa<sup>1</sup>.

Podstawowym celem rozdziału jest przedstawienie zasad i sposobów realizacji gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, rozumianej jako ogół czynności związanych z planowaniem, gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych, które podlegają kontroli. Przedstawiono także zadania podmiotów sektora finansów publicznych realizujących gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego.

---

<sup>1</sup> M. Walczak, M. Kowalczyk, *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa 2010, s. 13.

Podstawowymi dokumentami regulującymi zagadnienia samorządu terytorialnego w współczesnym świecie są Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego uchwalona w Rio de Janeiro na 27 Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych 22–26 września 1985 r. oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego uchwalona 15 października 1985 r. Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego określa, iż „samorząd terytorialny oznacza prawa i powinność władz lokalnych do regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej” (art. 2 ).

W dokumentach tych przedstawiono podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego, zgodnie z którymi obywatele określonej społeczności mają prawo do decydowania o jej lokalnych sprawach, a także do wykonywania zadań na rzecz społeczności. Samorząd cechuje się samorządnością i samodzielnością finansową. Decyduje samodzielnie o wysokości planowanych dochodów i wydatków oraz o ich strukturze. Podejmuje działania sprzyjające powstawaniu więzi społecznych w celu realizacji wyznaczonych celów. Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego powinien mieć zagwarantowane w ustawach środki do wykonywania założonych zadań.

Samorząd terytorialny istniał w Polsce w latach II Rzeczypospolitej (1918–1939), a także bezpośrednio po wojnie (1945–1950). W okresie PRL, w 1950 r., samorząd terytorialny został zlikwidowany i zastąpiły go rady narodowe pełniące funkcje terenowych organów władzy państwowej<sup>2</sup>. Samorząd terytorialny został przywrócony w 1990 r., a jego reaktywację oparto na doświadczeniach międzywojennego polskiego samorządu terytorialnego oraz samorządów państw Europy Zachodniej.

16 grudnia 1991 r. w Brukseli zawarto Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi w celu wprowadzenia uregulowań niezbędnych do realizacji współpracy i zbliżenia systemów obu umawiających się stron na płaszczyźnie politycznej, społecznej i gospodarczej. Układ wszedł w życie 1 lutego 1994 r. 26 kwietnia 1994 r. Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego. W 1998 r. zreformowano strukturę samorządu terytorialnego, wprowadzając obok samorządu gminy, samorząd powiatowy i wojewódzki, zgodnie z koncepcją przedstawioną w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego są zawarte w Konstytucji RP w rozdziale VII *Samorząd terytorialny*<sup>3</sup>. Samorząd terytorialny jest zdecentralizowaną władzą publiczną, posiadającą osobowość prawną, której przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe, wykonującą zadania

<sup>2</sup> J. Gliniecka, *Zasady polskiego prawa dochodów i samorządu terytorialnego*, Branta, Bydgoszcz 2001, s. 9–10.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483.

publiczne w imieniu własnym, niepodporządkowaną hierarchicznie władzy centralnej. Zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Na mocy ustawy może wykonywać także zadania zlecone, jeśli wynika to z potrzeb państwa. Zakłada się, że działalność gospodarcza samorządów terytorialnych nie jest prowadzona w celach zarobkowych, a jedynie z powodu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Poza Konstytucją RP ważnymi dla samorządu aktami normatywnymi są ustawy ustrojowe: Ustawa o samorządzie gminnym<sup>4</sup>, Ustawa o samorządzie powiatowym<sup>5</sup>, Ustawa o samorządzie województwa<sup>6</sup>. Określają one zadania jednostki samorządu terytorialnego, funkcje i kompetencje organów samorządowych oraz wzajemne relacje między nimi, zasady gospodarowania mieniem, ich gospodarkę finansową, a także organy i zasady nadzoru nad jednostką samorządu terytorialnego. Trójstopniowy podział terytorialny państwa spowodował oddzielenie zadań ogólnokrajowych od tych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Organy samorządowe bardziej adekwatnie realizują potrzeby lokalnych społeczności i prowadzą skuteczną politykę regionalną, jednocześnie obywatele mogą współuczestniczyć w sprawowaniu władzy, co w efekcie prowadzi do budowy struktur społeczeństwa obywatelskiego.

### 3.2. Zadania i organy gminy

W systemie prawnym naszego kraju głównym ogniwem samorządu terytorialnego jest gmina, zgodnie z Konstytucją RP, która mówi że „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina” (art. 164 ust. 1). Gmina jest wspólnotą samorządową obywateli zamieszkujących określone terytorium. O ustroju gminy stanowi jej statut.

Gmina realizuje zadania własne, które sprowadzają się do zaspokajania potrzeb jej mieszkańców, szczególnie w zakresie:

- ładu przestrzennego;
- infrastruktury gospodarczej (zaopatrzenie w wodę, rurociągi, zaopatrzenie w energię);
- budownictwa mieszkaniowego;

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2001 Nr 142 poz. 1592 z późn. zm.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2001 Nr 142 poz. 1590 z późn. zm.

- organizacji ruchu drogowego;
- infrastruktury społecznej (pomoc społeczna, ochrona zdrowia);
- porządku publicznego;
- turystyki;
- edukacji; a także
- współpracy samorządowej i promocji gminy.

Wykonuje także zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (przygotowanie referendum, wyborów). Rodzajem kategorii zadań zleconych są zadania powierzone gminie na podstawie porozumień zawartych z jednostką samorządu terytorialnego powiatu czy też jednostką samorządu terytorialnego województwa. W celu realizacji wymienionych zadań gmina w zgodzie z Ustawą o samorządzie gminnym może powoływać jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami. Gmina wykonuje zadania za pośrednictwem swoich organów, których działalność jest jawna.

Organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy, a wykonawczym zarząd.

Rada gminy uchwała budżet gminy, rozpatruje sprawozdania z jego wykonania oraz podejmuje uchwały w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi, wybiera i odwołuje zarząd, podejmuje uchwały w sprawie realizacji podatków i opłat lokalnych w granicach dopuszczonych ustawami. W uchwałach decyduje o sprawach finansowych w zakresie np. emisji obligacji, zaciągania kredytów, pożyczek i innych. Podejmuje także uchwały w sprawie podjęcia zadań powierzonych.

Zarząd jako organ wykonawczy realizuje uchwały rady gminy oraz wytyczone przez ustawy zadania gminy. Przygotowuje projekty uchwał rady gminy, w szczególności projekt uchwały budżetowej. Przede wszystkim wykonuje budżet gminy, zajmuje się gospodarowaniem mieniem jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto zatrudnia i zwalnia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Przewodniczącym zarządu jest wójt, który organizuje pracę zarządu i reprezentuje gminę na zewnątrz. Zarząd swoje zadania wykonuje za pomocą urzędu gminy.

Jednostkami samorządu terytorialnego, oprócz gmin, są również powiaty i województwa.

### 3.3. Powiat i jego funkcje

Powiat stanowi lokalną wspólnotę samorządową, tworzoną przez mieszkańców określonego terytorium z mocy prawa. Obejmuje obszary graniczących ze sobą gmin lub cały obszar miasta na prawach powiatu. Tworzenie, łączenie, podział, a także znoszenie powiatów, ustalanie ich granic, określenie gmin wchodzących w skład powiatu, a także ich nazwy i siedziby należą

do kompetencji Rady Ministrów. Powiat ma osobowość prawną. O ustroju powiatu stanowi jego statut. Powiat obejmuje kilka sąsiadujących ze sobą gmin, tzw. powiat ziemski. Występuje również tzw. powiat grodzki, czyli obszar jednej gminy miejskiej, a więc miasto na prawach powiatu.

Powiat spełnia zadania własne nienaruszające kompetencji gminy głównie w zakresie:

- pomocy społecznej;
- ochrony zdrowia;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- edukacji, przeciwdziałaniu bezrobociu;
- kultury i turystyki, ochrony praw konsumenta, infrastruktury technicznej i ekologicznej i innych.

Ponadto organy administracji rządowej na mocy stosownych ustaw mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych zadań związanych z usuwaniem zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Powiat może także realizować zadania powierzone, które wynikają z porozumień zawartych z administracją rządową, z gminami czy też macierzystym województwem.

Powołuje jednostki organizacyjne analogiczne jak w gminie. Realizuje cele publiczne.

Organem uchwałodawczym i kontrolnym jest rada powiatu. Podejmuje uchwały obowiązujące mieszkańców i inne podmioty działające na terytorium powiatu. Uchwała budżetu powiatu, wybiera i udziela absolutorium zarządowi, może go także odwołać w określonych przypadkach, rozpatruje sprawozdania z wykonania budżetu, podejmuje uchwały w sprawach majątkowych: w zakresie gospodarki nieruchomościami, emisji obligacji, zaciągania zobowiązań kredytowych, pożyczek. Podejmuje uchwały w sprawach związanych z przyjęciem zadań zleconych administracji rządowej i innych zadań.

Organem wykonawczym jest zarząd powiatu, do jego zadań głównie należy: wykonanie budżetu powiatu, gospodarowanie mieniem powiatu, przygotowywanie projektów uchwał rady.

Przewodniczącym zarządu jest starosta. W skład zarządu wchodzi także wicestarosta i pozostali członkowie. Zarząd wykonuje zadania za pomocą starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu.

### **3.4. Zadania jednostki samorządu terytorialnego – województwa**

Województwo jest największą wspólnotą samorządową, skupia powiaty i miasta na prawach powiatu, a także gminy. Jest największą jednostką te-

rytorialnego podziału kraju powołaną w celu wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej. Tak jak wcześniej omówione jednostki samorządu terytorialnego ma osobowość prawną i jego samodzielność podlega ochronie sądowej.

Ustrój województwa określa statut.

Województwo odpowiedzialne jest za opracowanie strategii rozwoju regionalnego, a także za zaspakajanie potrzeb ludności regionu.

Samorząd województwa wykonuje tzw. zadania własne, które obejmują w szczególności:

- pomoc społeczną;
- promocję i ochronę zdrowia;
- bezpieczeństwo publiczne i obronność;
- edukację, kulturę i turystykę;
- infrastrukturę ekologiczną i techniczną, w tym modernizację terenów wiejskich;
- przeciwdziałanie bezrobociu;
- ochronę konsumenta.

Ustawy mogą obligować województwo do realizacji różnych zadań zleconych. Ponadto województwo uprawnione jest do zawierania porozumień z innymi województwami oraz ze wszystkimi jednostkami samorządu terytorialnego na jego terenie w sprawie powierzenia zadań publicznych. Samorząd województwa określa strategię jego rozwoju.

Samorząd wykonuje zadania za pośrednictwem swoich organów.

Organem stanowiącym i kontrolnym jest sejmik województwa. Działalność organów województwa jest jawna. Do zadań sejmiku województwa należy przede wszystkim: uchwalanie budżetu województwa; udzielanie bądź nieudzielanie absolutorium zarządowi z powodu wykonania budżetu; podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych, np. emisja papierów wartościowych; zaciąganie pożyczek, kredytów; podejmowanie uchwał w sprawie powierzenia zadań samorządu województwa innym jednostkom samorządu terytorialnego oraz wybór i odwoływanie zarządu województwa.

Zarząd województwa jest jego organem wykonawczym. Zarząd województwa wykonuje następujące zadania: przygotowuje projekt i realizuje budżet, gospodaruje mieniem województwa, kieruje i kontroluje działalność wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz powołuje i odwołuje ich kierowników, organizuje współpracę międzynarodową. Przewodniczącym zarządu jest marszałek województwa. W zarządzie znajduje się jeden lub dwóch wiceprzewodniczących. Marszałek organizuje pracę zarządu i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa, a także pełni funkcje reprezentacyjne. Zarząd wykonuje swoje zadania za pomocą urzędu marszałkowskiego oraz wojewódzkich samorządowych osób prawnych lub wojewódzkich jednostek organizacyjnych.



Jednocześnie wyjaśnić należy, że nie występuje żadna nadrzędność prawna i organizacyjna województwa w stosunku do powiatów i gmin występujących na terenie województwa. Podobna relacja zachodzi pomiędzy powiatem i znajdującymi się na jego terenie gminami. Jednostki samorządu terytorialnego wszystkich stopni są niezależne i prowadzą współpracę opartą na równorzędnym statusie prawnym, a celem tej współpracy jest dobro wspólnot samorządowych. Zadania jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych stopni uzupełniają się, zapewniając harmonijne funkcjonowanie samorządu terytorialnego różnych stopni na tym samym terenie.

### **3.5. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego**

Obowiązujący w Polsce system prawny i finansowy samorządu terytorialnego określają regulacje prawne zawarte w Konstytucji RP, umowach międzynarodowych, ustawach szczegółowych i w innych aktach normatywnych.

Finanse samorządowe stanowią publiczne zasoby pieniężne organów lokalnych, wykorzystywane do zaspokojenia potrzeb społeczeństwa na szczeblu samorządowym.

Jednostki samorządu terytorialnego w realizacji swoich zadań ustawowych prowadzą szeroką gospodarkę finansową i majątkową. Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego polega na gromadzeniu i wydatkowaniu środków publicznych przez organy gmin, powiatów, miast na prawach powiatów, województw na podstawie uchwalonego budżetu będącego planem dochodów i wydatków publicznych. Gospodarka finansowa jest procesem, który obejmuje, oprócz gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych przez podmioty sektora finansów publicznych, wiele czynności prawnych i organizacyjnych. W gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego można wydzielić etapy jej prowadzenia:

- 1) planowanie;
- 2) wykonanie;
- 3) kontrola i sprawozdawczość.

System prawno-organizacyjny gospodarki finansowej samorządu terytorialnego stanowi wiele norm prawnych i zasad finansowania, składających się na uporządkowaną całość umożliwiającą realizację wyznaczonych zadań związanych z tymi procesami<sup>7</sup>. Ponadto zawiera: zarządzanie środkami publicznymi, zarządzanie długiem publicznym, finansowanie deficytu, zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> M. Podstawka, *Finanse*, PWN, Warszawa 2010, s. 149.

<sup>8</sup> *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 16.

W Ustawie o finansach publicznych określono zasady gospodarowania środkami finansowymi, wśród których istotne znaczenie mają następujące zasady:

- w planie finansowym środki z zrealizowanych poszczególnych tytułów dochodów nie mogą być przeznaczone na finansowanie imiennych wydatków;
- wydatki ponoszone są w sposób racjonalny, w granicach kwot określonych w budżecie;
- pełna realizacja zadań odbywa się w terminach określonych przepisami prawa oraz zgodnie z ustalonym harmonogramem;
- istnieje możliwość dokonywania zmian w podziałkach klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków;
- w przypadku stwierdzonych negatywnych zjawisk, niegospodarności, opóźnień w realizacji zadań, naruszenia dyscypliny finansowej może wystąpić blokada planowanych wydatków budżetowych po podjęciu decyzji przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego;
- wydatki na współfinansowanie projektów inwestycyjnych zgodnie z określonymi programami operacyjnymi funduszy strukturalnych UE lub środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi mogą być dokonywane po podpisaniu umów z instytucjami wdrażającymi;
- dotacje celowe otrzymane przez jednostkę samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, niewykorzystane w danym roku budżetowym podlegają zwrotowi do budżetu państwa;
- realizacja zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje każdemu podmiotowi, ale wybiera się ofertę, która jest najkorzystniejsza, zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania, uregulowaniami zawartymi w ustawie Prawo zamówień publicznych;
- jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do wysokości wynikającej z planu wydatków.

W celu realizacji gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego powołują jednostki organizacyjne, których formy organizacyjno-prawne są ściśle określone przepisami ustaw, a w szczególności Ustawy o finansach publicznych, która ustaliła sposób funkcjonowania jednostki budżetowej i samorządowego zakładu budżetowego<sup>9</sup>.

Gospodarka finansowa obejmuje wszystkie czynności związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych. Budżet jest planem finansowym zawierającym zestawienie liczbowe dochodów i przychodów,

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

wydatków i rozchodów w określonym czasie, sporządzany zgodnie z obowiązującymi unormowaniami prawa.

Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany w formie uchwały na rok budżetowy. Obejmuje dochody i wydatki organów jednostek samorządu terytorialnego; dochody i wydatki jednostek budżetowych; dochody z podatków i opłat lokalnych; dochody z majątku jednostki samorządu terytorialnego; dochody z budżetu państwa w formie dotacji i subwencji; określone wydatki na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz dotacje celowe i dochody związane z realizacją tych zadań; wpłaty jednostek organizacyjnych i dotacje dla nich przewidziane prawem; a także źródła pokrycia niedoboru, w przypadku jego wystąpienia lub sposobie przeznaczenia nadwyżki. W projekcie uchwały budżetowej może być tworzona rezerwa ogólna, nieprzekraczająca 1% wydatków budżetu, lub rezerwy celowe, których suma nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu. Ponadto, poza informacjami w formie tabelarycznej, w projekcie powinny być opisane także:

- źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego;
- informacja o zadaniach finansowanych z budżetu, a realizowanych przez różne jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego;
- informacja o finansowaniu zadań inwestycyjnych, obejmująca zakres rzeczowy inwestycji, a także okres ich wykonania, plan i ich realizację w danym roku budżetowym, źródła finansowania;
- zadania gminy, których realizację powierza się innym jednostkom samorządu terytorialnego;
- zadania przyjęte do realizacji od innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związane z tymi zadaniami wydatki;
- zadania jednostek samorządu terytorialnego powierzone do wykonania jednostkom spoza sektora finansów publicznych, a finansowane z budżetu jednostek samorządu terytorialnego;
- dane dotyczące mienia komunalnego;
- zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego zakresu administracji rządowej.

Po uchwaleniu uchwały budżetowej organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przekazuje jednostkom szczegółowy plan dochodów i wydatków oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu. Jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego dostosowują projekty planów do uchwały budżetowej.

Budżet powinien być efektem odpowiednio zsynchronizowanych działań tworzących go podmiotów. W trakcie realizacji budżetu obowiązują określone zasady gospodarki finansowej, polegające na wykonaniu wyznaczonych zadań zgodnie z terminami określonymi w przepisach prawa, co implikuje

realizację dochodów w czasie ustalonym w preliminarzu zawartym w obowiązujących przepisach i realizację wydatków w granicach przewidzianych w budżecie. Wydatki wynikające z tytułów egzekucyjnych mogą być pokrywane z budżetu bez względu na poziom środków zaplanowanych na ten cel. W budżecie planuje się także rezerwy na wydatki. Zlecenie zadań wynikających z budżetu powinno odbywać się zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania, a więc wyboru najkorzystniejszej oferty w trybie przewidzianym ustawami. Finanse samorządowe stanowią publiczne zasoby pieniężne organów lokalnych, wykorzystywane do zaspokojenia potrzeb społeczeństwa na szczeblu samorządowym.

Analizy celowości i efektywności wydatkowanych środków finansowych należy dokonać, porównując procesy decyzyjne z danymi finansowymi.

W jednostce samorządu terytorialnego na podstawie budżetu prowadzi się gospodarkę finansową w sposób jawny i samodzielny. Zakres samodzielności określają przepisy prawa. W wyniku rozdzielenia samorządów od państwa rozdzielono także formalnie i merytorycznie budżety jednostek samorządu terytorialnego od budżetu państwa. Budżety opracowuje się przy zastosowaniu klasyfikacji budżetowej w celu identyfikacji wszystkich dochodów i wydatków w aspekcie ich planowania, uchwalania, wykonania i kontroli<sup>10</sup>. Jest to system grupowania dochodów i przychodów, wydatków i rozchodów oraz środków finansowych pochodzących ze źródeł zagranicznych, głównie z budżetu UE, wyodrębnionych według jednolitych kryteriów w określonych podziałkach. Szczegółowa klasyfikacja dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych ujęta jest w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.<sup>11</sup> System ten opiera się na dwóch kryteriach:

- podmiotowym;
- przedmiotowym.

Zastosowanie kryterium podmiotowego umożliwia łączenie dochodów i wydatków według organów zobowiązanych do gromadzenia dochodów w wysokości co najmniej ustalonej w budżecie oraz wydatkowania środków finansowych w wysokości maksymalnie ustalonej w budżecie, np. organów administracji rządowej, sądów i trybunałów, organów władzy państwowej. Części budżetu obejmują również rezerwy ogólne i celowe, obsługę długu

<sup>10</sup> M. Mackiewicz, W. Misiąg, M. Tomalak, *Samorządowa kasa, czyli na co idą pieniądze w gminach, powiatach i województwach*, „Alinex” Inżynieria Finansowa, Warszawa 2003, s. 41.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. 2010 Nr 38, poz. 421.

Skarbu Państwa, finansowanie budżetu państwa, rozdysponowanie nadwyżki budżetu. Odzwierciedlone są w nich zadania dotyczące subwencji ogólnych jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z kryterium przedmiotowym dochody grupowane są na podstawie źródła ich uzyskania, natomiast wydatki według celu przeznaczenia. Dochody i wydatki budżetowe dzieli się według działów, rozdziałów i paragrafów. Działy odpowiadają podstawowym dziedzinom działalności, działom gospodarki narodowej. Dochody budżetowe są tu zestawione z wydatkami w ramach określonego działu. Działy oprócz nazw mają nadany trzycyfrowy numer identyfikacyjny, np.:

801 – Oświata i wychowanie;

851 – Ochrona zdrowia;

852 – Pomoc społeczna.

Działy budżetowe są elementami części budżetowych. Z kolei rozdziały są uszczegółowieniem działów, odpowiadają określonym grupom jednostek organizacyjnych albo zadań budżetowych. Posiadają pięciocyfrowe numery identyfikacyjne, z których trzy pierwsze stanowią powtórzenie numeru działu, np.:

80101 – Szkoły podstawowe;

85115 – Sanatoria;

85202 – Domy pomocy społecznej.

Natomiast paragrafy są najniższą podziałką klasyfikacji budżetowej, wskazują określone źródła dochodów lub rodzaje wydatków budżetowych. Te same paragrafy występują w różnych działach i rozdziałach w zakresie dochodów i wydatków budżetu. Do każdego paragrafu dochodów, przychodów i środków pochodzących ze źródeł zagranicznych jest przypisany czterocyfrowy symbol. Ostatnimi cyframi w numeracji mogą być cyfry od 0 do 9 w zależności od tego, czy paragraf dotyczy środków krajowych czy zagranicznych i tak:

0 – gdy paragraf dotyczy środków krajowych;

1 – finansowanie programów ze środków bezzwrotnych finansowanych z UE;

2 – współfinansowanie programów ze środków bezzwrotnych finansowanych z UE;

3 – finansowanie z pożyczek i kredytów zagranicznych oraz darowizn lub grantów przyznanych Polsce przez poszczególne kraje lub instytucje;

4 – współfinansowanie z pożyczek i kredytów zagranicznych oraz darowizn lub grantów przyznanych Polsce przez poszczególne kraje lub instytucje;

5 – finansowanie z innych środków bezzwrotnych, symbol ten stosuje się do dochodów budżetu państwa, których źródłem są środki z Norweskiego Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, z wyłączeniem środków europejskich, do których stosuje się czwartą cyfrę paragrafu „7”;

- 6 – współfinansowanie z innych środków bezzwrotnych, symbol ten stosuje się do dochodów budżet państwa, których źródłem są środki z: Norweskiego Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy;
- 7 – płatności z zakresu budżetu środków europejskich; symbol ten stosuje się dla oznaczenia dochodów, których źródłem jest budżet środków europejskich;
- 8 – finansowanie programów i projektów ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz z funduszy unijnych finansujących Wspólną Politykę Rolną, z wyłączeniem budżetu środków europejskich;
- 9 – współfinansowanie programów i projektów ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz z funduszy unijnych finansujących Wspólną Politykę Rolną, z wyłączeniem budżetu środków europejskich.

Przykładowymi paragrafami dochodów może być:

- 2270 – dotacja podmiotowa z budżetu dla uczelni publicznej;
- 2560 – dotacja podmiotowa z budżetu dla samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków pochodzących ze źródeł zagranicznych jest również czterocyfrowa. Czwartą cyfrą jest cyfra „0”, gdy wydatki finansowane są ze środków krajowych lub cyfrą od 1 do 9 w przypadku finansowania lub współfinansowania wydatków ze źródeł opisanych w punktach powyżej.

Przykładowe paragrafy wydatków:

- 3110 – świadczenia społeczne;
- 3210 – stypendia i zasiłki dla studentów.

Stosuje się oddzielną klasyfikację paragrafów w zakresie przychodów i rozchodów powiązanych z finansowaniem deficytu budżetowego, posiadają trzycyfrowe symbole.

Ponadto Minister Finansów określa także szczegółową klasyfikację wydatków strukturalnych. W jednostkach samorządu terytorialnego klasyfikacja budżetowa ma zastosowanie na każdym etapie procedury budżetowej. Wprowadzenie jednolitych podziałek klasyfikacji budżetowej w sektorze finansów publicznych umożliwia porównanie:

- budżetu uchwalonego z budżetem wykonanym w danym roku budżetowym;
- budżetów różnych jednostek samorządu terytorialnego, np. gmin;
- budżetów w dłuższym horyzoncie czasowym niż jeden rok.

Polska klasyfikacja budżetowa oparta jest na standardach statystycznych międzynarodowych, co daje możliwość porównania danych naszego kraju z danymi pochodzącymi z innych państw<sup>12</sup>.

W jednostkach samorządu terytorialnego ustala się oprócz planów rocznych wieloletnie plany finansowe, zawierające prognozy budżetu, zagadnienia poprawy jakości i efektywności zarządzania finansami publicznymi, powiązanie prognoz finansowych z wieloletnimi planami inwestycyjnymi, planowanie zaciągania kredytów i pożyczek i inne istotne zagadnienia.

Plan ten umożliwia:

- skorelowanie posiadanych środków finansowych jednostek samorządu terytorialnego z dokładnie określonymi potrzebami;
- ułatwia wdrażanie strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego;
- poprawę efektywności zarządzania środkami budżetowymi;
- usprawnia proces podejmowania decyzji inwestycyjnych ;
- usprawnia proces komunikacji społecznej.

Wieloletnie plany finansowe w każdym roku budżetowym są aktualizowane.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą sporządzać także budżet zadaniowy, by odpowiedzieć na pytanie, czy środki finansowe zostały efektywnie wykorzystane. W budżetowaniu zadaniowym cała działalność jednostek samorządu terytorialnego zostaje podzielona na zadania jako elementarne jednostki, reprezentujące w miarę jednorodne działania o podobnym zakresie wykonywanej pracy potrzebnej do osiągnięcia określonego celu. Zadania traktowane są jako podstawowy element struktury budżetowej. Dla tych działań ustala się całkowite koszty, a także wyznacza się osoby odpowiedzialne za ich realizację. Podstawą tego budżetu są zadania, a nie działy przedstawione w klasyfikacji budżetowej. Każde z zadań traktowane jest jak projekt, za którego wykonanie odpowiedzialna jest określona osoba, ustalone są potrzebne środki na finansowanie, czas realizacji etapów określonych zadań i efekty, które przyniosą te zadania.

Takie podejście do konstrukcji budżetu umożliwia ocenę dotychczasowej pracy poszczególnych dysponentów środków finansowych<sup>13</sup>.

Budżet i sprawozdanie z jego wykonania jest dokumentem podlegającym weryfikacji. Podmioty gospodarujące środkami publicznymi podlegają wewnętrznej kontroli finansowej.

Audyt wewnętrzny rozumiany jest jako działalność niezależna, która ma na celu przysporzenie wartości i usprawnienie działalności operacyjnej orga-

<sup>12</sup> W. Misiąg, *Budżet gminy dla praktyków*, Międzykomunalna SA Municipium, Warszawa 2004, s. 113.

<sup>13</sup> J. Filas, M. Piszczek, I. Stobnicka, *Budżet zadaniowy – narzędzia i procedury*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa–Kraków 1999, s. 19.

nizacji<sup>14</sup>. Ustawa o finansach publicznych definiuje audyt wewnętrzny jako działalność niezależną i obiektywną mającą na celu wspieranie ministra lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej, a także czynności doradcze.

Kontrola obejmuje przede wszystkim proces gromadzenia i rozchodowania publicznych środków finansowych zgodnie z określonymi procedurami. Obejmuje wstępną ocenę w zakresie celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków, jak również weryfikację rozpoznanego stanu faktycznego ze stanem wymaganym w odpowiednich przepisach.

W wyniku audytu kierownik jednostki uzyskuje obiektywną ocenę efektywności i skuteczności jej działania. Ponadto korzysta z czynności doradczych zmierzających do usprawnienia jej działalności. Przeprowadzenie audytu jest obowiązkowe w przypadku, gdy kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów w uchwale budżetowej przekracza 40 mln zł, lub w pozostałych przypadkach, gdy kierownik jednostki (wójt gminy, prezydent miasta, starosta powiatu, marszałek województwa) podejmuje taką decyzję.

Audyt prowadzi audytor wewnętrzny na podstawie rocznego planu. W celu realizacji zadań audytu w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się wieloosobowe lub jednoosobowe komórki audytu wewnętrznego.

Kontrola zarządcza jest inną formą nadzoru w jednostkach sektora finansów publicznych. Obejmuje ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji zamierzonych celów i zadań, zgodnie z zasadą racjonalnego działania, więc w sposób efektywny, terminowy i zgodny z wewnętrznymi procedurami i z prawem o finansach publicznych<sup>15</sup>.

Kontrola zarządcza obejmuje sprawdzanie wiarygodności sporządzanych przez jednostkę sprawozdań, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz promuje zasady etycznego postępowania.

Poza wyżej wspomnianymi formami kontroli wewnętrznej zwrócić uwagę należy na funkcję kontrolną sprawowaną przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, czyli przez komisję rewizyjną rady gminy, rady powiatu czy też sejmiku województwa.

Jednostki samorządu terytorialnego są nadzorowane i kontrolowane zgodnie z uregulowaniami konstytucyjnymi przez Najwyższą Izbę Kontroli (zakresie kontroli całokształtu działalności organizacyjno-administracyjnej, finansowej i gospodarczej jednostki samorządu terytorialnego) i regionalne izby obrachunkowe sprawujące kontrolę i nadzór nad gospo-

<sup>14</sup> A. Mazurek, M. Piolunowicz, *Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym w Polsce*, Fundacja FOR, Warszawa 2008, s. 5.

<sup>15</sup> Art. 68 i następne Ustawy o finansach publicznych...



darką finansową i zamówieniami publicznymi jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dokonują one oceny prawidłowości przebiegu procesów związanych z:

- procedurą budżetową i realizacją budżetu;
- zaciąganiem zobowiązań finansowych, udzielaniem pożyczek;
- dochodów własnych z tytułu podatków i opłat lokalnych;
- zasad przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- absolutorium dla organów wykonawczych.

Regionalna izba obrachunkowa dokonuje oceny prawidłowości działań jednostki na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.

Nadzór nad funkcjonowaniem podmiotów sektora finansów publicznych ogranicza ryzyko nieefektywnego gospodarowania środkami publicznymi i jest jednocześnie elementem zabezpieczenia porządku prawnego<sup>16</sup>.

Prowadzona przez organy samorządu terytorialnego gospodarka finansowa jest elementem gospodarki finansowej państwa, co w praktyce oznacza gromadzenie środków pieniężnych i redystrybucję produktu narodowego.

Na skuteczność realizacji zadań społecznych i ekonomicznych samorządu terytorialnego ma wpływ wielkość i struktura dochodów budżetowych oraz wielkość i struktura wydatków budżetowych. Przez przywrócenie samorządu terytorialnego jako modelu funkcjonowania organów samorządowych zwiększono proces decentralizacji realizacji zadań publicznych.

Zasady gospodarki finansowej w jednostkach finansów publicznych mają wpływ na ewidencję dochodów i wydatków. Zagadnienia te zostały uregulowane w Ustawie o finansach publicznych oraz w innych ustawach o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a także w szczególnych unormowaniach prawnych prowadzenia rachunkowości budżetowej<sup>17</sup>. Jednostka budżetowa i samorządowy zakład budżetowy są jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej i stanowią podstawowe formy organizacyjno-prawne prowadzenia gospodarki finansowej w ramach realizacji budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>16</sup> M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo*, KUL, Lublin 2008, s. 123.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów...; Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003 Nr 203, poz. 1966; Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2010 Nr 128 poz. 861.

### 3.6. Formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych i ich gospodarka finansowa

Problematyka gospodarki finansowej na podstawie uregulowań Ustawy o finansach publicznych zastała uszczegółowiona w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>18</sup>.

#### Jednostki budżetowe

Jednostki budżetowe nie posiadają osobowości prawnej. Pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a zrealizowane dochody odprowadzają na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub państwa<sup>19</sup>. Statut określa nazwę, siedzibę oraz przedmiot ich działalności. Statut jednostki budżetowej nadają:

- ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie oraz inne organy działające na podstawie odrębnych ustaw w przypadku państwowych jednostek budżetowych;
- organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego w przypadku gminnych, powiatowych lub wojewódzkich jednostek budżetowych.

W sytuacji łączenia lub likwidacji jednostki budżetowej organ założycielski w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa decyduje o przeznaczeniu jej mienia lub o przekształceniu jednostki budżetowej w inną formę organizacyjno-prawną działającą w sektorze publicznym.

Jednostka budżetowa realizuje swoje zadania na podstawie planu finansowego dochodów i wydatków.

Powiązana jest z budżetem metodą finansowania brutto, a więc dochody odprowadza do budżetu, natomiast środki finansowe na wydatki otrzymuje z budżetu. Wyjątek stanowi część działalności samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność oświatową, które mogą gromadzić na wyodrębnionym rachunku bankowym dochody określone w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego pochodzące w szczególności<sup>20</sup>:

- ze spadków, zapisów lub darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej;

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, Dz.U. Nr 241, poz. 1616 z późn. zm.

<sup>19</sup> Art. 11. Ustawy o finansach publicznych...

<sup>20</sup> Art. 223 Ustawy o finansach publicznych...

- z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie albo w użytkowaniu jednostki budżetowej.

Zgodnie z przepisami art. 223 Ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa w szczególności:

- jednostki budżetowe (szkoły i placówki oświatowe), które gromadzą dochody na wydzielonym rachunku;
- źródła, z których dochody są gromadzone na tym rachunku;
- przeznaczenie dochodów z wydzielonego rachunku, z tym, że dochody wraz z odsetkami nie mogą być przeznaczone na finansowanie wynagrodzeń osobowych;
- sposób i tryb sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania.

Wydatki z wydzielonego rachunku dochodów mogą być dokonywane do wysokości kwot zgromadzonych dochodów, w ramach planu finansowego.

Środki finansowe pozostające na wydzielonym rachunku dochodów, stan na 31 grudnia roku budżetowego, podlegają odprowadzeniu na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie do 5 stycznia następnego roku.

Środki gromadzone przez oświatową jednostkę budżetową są więc specyficzną formą gospodarki finansowej prowadzoną bez wydzielenia organizacyjnego. Ta forma gospodarki finansowej jest określana jako rachunek dochodów własnych i stanowi wyjątek od generalnych zasad gospodarki budżetowej obowiązujących jednostki budżetowe.

Szczególną funkcję w strukturze organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego pełni urząd jednostki samorządu terytorialnego określany w powiecie jako starostwo, a w województwie jako urząd marszałkowski. Bardzo często mylnie przyjmuje się że, urząd jednostki samorządu terytorialnego jest jednostką budżetową, co znajduje odzwierciedlenie także w niektórych regulacjach prawnych<sup>21</sup>. Jednak orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>22</sup> w tej kwestii jest jednoznaczne: urząd nie jest jednostką organizacyjną, pełni tylko funkcję wydzielonej struktury organizacyjnej za pomocą której organ wykonawczy realizuje budżet. Wydatki i dochody budżetowe realizowane przez urząd jednostki samorządu terytorialnego są wydatkami jednostki samorządu terytorialnego realizowanymi bezpośrednio przez organ wykonawczy bez pośrednictwa jednostek budżetowych, które mają pewną autonomię prawną w stosunku do macierzystej jednostki samorządu terytorialnego. Budżet do-

<sup>21</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości...

<sup>22</sup> II OSK 1639/09 – Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2009 r.

chodów i wydatków całej jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na część wykonywaną bezpośrednio przez organ wykonawczy za pomocą urzędu jednostki samorządu terytorialnego i za pośrednictwem jednostek budżetowych. Jednostki budżetowe uzyskują pewną ograniczoną podmiotowość prawną w różnych dziedzinach prawa, np. w prawie podatkowym są traktowane jako odrębny podatnik. Brak klasycznych ekonomicznych mechanizmów kształtowania w jednostkach budżetowych sprawności działania wynika z braku związku pomiędzy dochodami odpowiadającymi przychodom z wydatkami będącymi odpowiednikami kosztów. Ocenę sprawności działania w jednostkach budżetowych opiera się na analizie wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych i może być ona obciążona wpływem czynników subiektywnych mających wpływ na proces planowania finansowego w każdej jednostce budżetowej<sup>23</sup>. Każda jednostka budżetowa dysponuje planem finansowym dochodów i wydatków opracowanym na podstawie własnej ewidencji rachunkowej i sprawozdawczości. Warunkiem zapewnienia sprawności działania jednostki budżetowej jest kontrola zarządcza prowadzona na etapie planowania i wykonania planu finansowego.

### **Samorządowe zakłady budżetowe**

Zakład budżetowy to samodzielna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego, powołując ten podmiot, określają nazwę, siedzibę, przedmiot działalności, źródła przychodów własnych, stan wyposażenia w środki obrotowe i składniki majątkowe oraz terminy i wysokość zaliczkowych wpłat do budżetu oraz terminy rocznych rozliczeń z tytułu nadwyżki środków obrotowych. Przeprowadzona w 2009 r. reforma finansów publicznych zlikwidowała państwowe zakłady budżetowe, które zostały przekształcone w państwowe osoby prawne lub państwowe jednostki budżetowe. Doceniając doniosłą rolę zakładu budżetowego dla prowadzenia gospodarki komunalnej, zachowano tę formę gospodarki finansowej w sektorze samorządowym finansów publicznych, ale wyznaczono ściśle określone obszary działalności, w których mogą funkcjonować samorządowe zakłady budżetowe. Ta forma gospodarki finansowej sprzyja racjonalizacji gospodarowania środkami publicznymi.

Zakres funkcjonowania samorządowych zakładów budżetowych obejmuje następujące obszary działalności<sup>24</sup>:

- gospodarki mieszkaniowej i lokalami użytkowymi;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych;

<sup>23</sup> W. Rup, *Nowe zasady rachunkowości budżetowej*, ODDK, Gdańsk 2010, s. 7 i 8.

<sup>24</sup> Art. 14. Ustawy o finansach publicznych...

- utrzymania czystości i porządku, urządzeń sanitarnych, składowisk, unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- kultury fizycznej i sportu;
- prowadzenie cmentarzy;
- prowadzenie hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem.

Poza tymi obszarami działalności, określonymi w art. 14 Ustawy o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego nie mogą prowadzić działalności w formie samorządowego zakładu budżetowego.

Zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania i pokrywa koszty swojej działalności z realizowanych przychodów zgodnie z zasadami gospodarki rynkowej. Jako podmiot samobilansujący się nie angażuje w swojej działalności środków budżetowych. Powołuje się zakład budżetowy w tych obszarach działalności, w których istnieje odpłatność za świadczone usługi, a osiągnięte przychody pokrywają w całości lub częściowo koszty działalności. Możliwość otrzymania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest ograniczona prawem. Inwestycje mogą być finansowane lub dofinansowywane z budżetu (dotacje celowe). Przewiduje się także dotacje przedmiotowe dla nowo utworzonego zakładu na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe oraz na dopłaty do wyrobów lub świadczonych usług<sup>25</sup>. Dodatkowo podmiot ten może uzyskać dotacje na zadania finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu UE. Dotacje dla samorządowego zakładu budżetowego, z wyłączeniem dotacji celowych na zadania bieżące finansowane z udziałem środków (o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 2 i 3 Ustawy o finansach publicznych) oraz dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizowanej inwestycji, nie mogą przekroczyć 50% kosztów jego działalności<sup>26</sup>.

Podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Plan finansowy samorządowego zakładu budżetowego, w przeciwieństwie do planu finansowego jednostki budżetowej, sporządzony jest metodą memoriałową, a nie metodą kasową. W planie finansowym mogą być dokonywane zmiany w ciągu roku w przypadku realizowania wyższych od planowanych przychodów i kosztów, pod warunkiem że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu jednostki samorządu terytorialnego ani zwiększenia dotacji z budżetu. Jeśli na koniec

<sup>25</sup> K. Winiarska, M. Kaczurak-Kozak, *Rachunkowość budżetowa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 128

<sup>26</sup> A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 30.

roku budżetowego zakład budżetowy realizuje dodatni wynik finansowy ma obowiązek odprowadzić nadwyżkę środków obrotowych na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ten sposób finansowania działalności jednostki jest określany mianem „budżetowania netto”, tzn. samorządowy zakład budżetowy rozlicza się z budżetem macierzystej jednostki samorządu terytorialnego tylko wynikiem działalności. Gdy występuje uzasadniony niedobór środków, zakład budżetowy otrzymuje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotację, natomiast nadwyżka środków obrotowych odprowadzana jest do budżetu jako jego dochód. Ta forma gospodarki finansowej służy podnoszeniu efektywności działalności gospodarczej o charakterze użyteczności publicznej. Wymóg samofinansowania swojej działalności jest istotnym czynnikiem podnoszenia efektywności działalności samorządowego zakładu budżetowego, gdyż wiąże przychody z kosztami. Tego rozwiązania nie przewidziano w gospodarce finansowej jednostek budżetowych, gdyż dochody zrealizowane przez jednostkę budżetową nie mają żadnego związku przyczynowo-skutkowego z jej wydatkami budżetowymi, ale ten fakt jest głównym wyznacznikiem gospodarki budżetowej. Wniosek jest jednoznaczny: w tych dziedzinach działalności samorządowej, w których dozwolone jest przez prawo i wynika to ze specyfiki działalności, należy stosować formę gospodarki samorządowego zakładu budżetowego.

### **Samorządowe osoby prawne**

Niektóre zadania jednostka samorządu terytorialnego może realizować poza budżetem przez samorządowe osoby prawne wydzielone majątkowo i finansowo z jednostki samorządu terytorialnego. Ogólne zasady tworzenia samorządowych osób prawnych zostały określone w art. 30 Ustawy o finansach publicznych, które stanowią, że:

- państwowe i samorządowe osoby prawne są tworzone na podstawie odrębnych ustaw;
- podstawą gospodarki finansowej państwowych i samorządowych osób prawnych jest plan finansowy;
- plany finansowe państwowych i samorządowych osób prawnych są sporządzane zgodnie z ustawami o ich utworzeniu, z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy.

Aby utworzyć samorządową osobę prawną, jednostka samorządu terytorialnego musi mieć podstawę prawną rangi ustawy dla rodzaju działalności, którą prowadzić będzie samorządowa osoba prawna. W niektórych przypadkach przepisy ustaw mogą nakazywać prowadzenie działalności w formie samorządowej osoby prawnej, a w innych mogą dawać tylko taką możliwość, co należy traktować jako wybór fakultatywny jednostki samorządu terytorialnego.

Samorządowe osoby prawne powinny pokrywać koszty swojej działalności przychodami, jednak w wielu przypadkach takie jednostki otrzymują dotacje z budżetu samorządowego.

Aby uzyskać sprawność działania w formie samorządowej osoby prawnej, spełnione powinny być warunki, do których w szczególności zaliczyć należy:

- skala działalności powinna być odpowiednio duża, aby przychody pokryły koszty stałe związane z funkcjonowaniem osoby prawnej;
- zasady gospodarki finansowej osoby prawnej powinny umożliwiać samofinansowanie i rozwój jednostki.

Dziedziny prowadzenia działalności przez osoby prawne powinny zapewnić przychody gwarantujące samodzielność finansową. Niekiedy powodem przekształcenia działalności prowadzonej dotychczas przez samorządową jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej w osobę prawną daje możliwość ominięcia barier ograniczających sprawność działalności.

### **3.7. Gospodarka finansowa wybranych dziedzin działalności samorządu terytorialnego**

Sposób i formę wykonywania zadań jednostki samorządu terytorialnego w różnych dziedzinach działalności regulują przepisy ustaw i aktów prawnych niższego rzędu. Z tych przepisów wynikać może także forma organizacyjno-prawna jednostek prowadzących tę działalność.

Jednym z głównych zadań jednostek samorządu terytorialnego jest oświata. Jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza gminy, zobowiązane są zapewnić naukę dzieciom i młodzieży zamieszkalej na jej terenie. Zasady organizacji oświaty reguluje Ustawa o systemie oświaty<sup>27</sup>, która w art. 79 ust. 1 stanowi, że przedszkola, szkoły i placówki publiczne zakładane i prowadzone przez ministrów i jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi. Ta forma gospodarki finansowej dla szkół jest zasadna, gdyż bezpłatne nauczanie musi być finansowane z budżetu samorządowego. Problemem dla oświaty prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego są wysokie koszty nauczania, które w dużej części generują uprawnienia nauczycieli pracujących w szkołach samorządowych wynikające ze stosowania Karty nauczyciela<sup>28</sup>. Samorządy rozwiązują ten problem przez

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991 Nr 95 poz. 425; Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 listopada 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o systemie oświaty, Dz.U. 2004 Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz.U. 1982 Nr 3 poz. 19.

likwidowanie szkół samorządowych i tworzenie w ich miejsce szkół, których organem prowadzącym jest stowarzyszenie. Nauczyciele zatrudnieni w tych szkołach nie mają uprawnień wynikających z Karty nauczyciela, co w istotny sposób obniża koszty działalności, a nauka w tych szkołach prowadzona jest w dalszym ciągu bezpłatnie i finansowana przez gminę. Zmienia się jednak sposób finansowania szkoły prowadzonej przez stowarzyszenie, która otrzymuje z gminy dotację na pokrycie kosztów działalności, a wcześniej była finansowana bezpośrednio z budżetu jako jednostka budżetowa. Takie przekształcenie jest przewidziane przepisami Ustawy o systemie oświaty:

Jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły<sup>29</sup>.

Ten przepis jest przykładem obejścia problemów ekonomicznych wynikających z przepisów Karty nauczyciela, a na skuteczność funkcjonowania placówki oświatowej, mierzonej poziomem nauczania, nie ma wpływu.

Gospodarka komunalna prowadzona przez gminy jest działalnością gospodarczą o charakterze użyteczności publicznej, więc ze swojej istoty powinna być objęta rachunkiem ekonomicznej efektywności. Wymóg ekonomicznej efektywności jest tym bardziej uzasadniony, ponieważ usługi świadczone w ramach gospodarki komunalnej są odpłatne. Stosowanie rachunku ekonomicznej efektywności w pełnym zakresie obowiązuje spółki prawa handlowego, a w ograniczonym zakresie samorządowe zakłady budżetowe. Takie rozwiązania też przyjęto w Ustawie o gospodarce komunalnej<sup>30</sup> postanawiając, że „gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego”<sup>31</sup>. Jednak przepisy tej ustawy są niekonsekwentne, gdyż w następnym artykule przyjęto, że „jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej,

<sup>29</sup> Art. 5. ust. 5g Ustawy o systemie oświaty...

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. 1997 Nr 9 poz. 43; Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarce komunalnej, Dz.U. 2011 Nr 45, poz. 236 z późn. zm.

<sup>31</sup> Art. 2. Ustawy o gospodarce komunalnej...



z uwzględnieniem przepisów Ustawy o finansach publicznych”<sup>32</sup>. Ten przepis stwarza możliwości realizacji zadań gospodarki komunalnej przez podmioty zewnętrzne, co jest ekonomicznie racjonalne, jak również daje możliwość świadczenia usług powszechnie dostępnych w ramach gospodarki komunalnej samorządowym jednostkom budżetowym. Ten długi przypadek jest naruszeniem warunku prowadzenia działalności gospodarki komunalnej bez stosowania dostatecznych mechanizmów wymuszających stosowanie rachunku ekonomicznego, co w konsekwencji prowadzi do obniżenia sprawności działania. Jednostki samorządu terytorialnego często korzystają z możliwości prowadzenia działalności świadczenia usług powszechnie dostępnych w ramach gospodarki komunalnej w formie jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego. Powodem zastosowania takiego rozwiązania jest w niektórych przypadkach zamiar zwiększenia dochodów budżetowych (o wpływy z tytułu odpłatnych świadczeń), co skutkuje podwyższeniem granicy bezpiecznego zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego, gdyż ta granica uzależniona jest od wartości osiągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego dochodów budżetowych.

Ochrona zdrowia dla jednostek samorządu terytorialnego jest zadaniem własnym i jednocześnie trudnym zadaniem z punktu widzenia gospodarki finansowej, co jest następstwem przyjętego w naszym kraju sposobu finansowania służby zdrowia. Obecnie obowiązuje pozabudżetowy system finansowania świadczeń zdrowotnych. Płatnikiem za wykonane świadczenia zdrowotne jest Narodowy Fundusz Zdrowia, natomiast jednostki samorządu terytorialnego mogą jednostki służby zdrowia wspomagać dotacjami lub zamawiać u nich usługi zdrowotne w ramach akcji dla mieszkańców i opłacać je z budżetu.

Prowadzenie działalności ochrony zdrowia regulują przepisy Ustawy o działalności leczniczej<sup>33</sup>. Według art. 4 tej ustawy podmiotami leczniczymi są m.in. jednostki budżetowe i samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których organem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego. Jednocześnie ustawa o działalności leczniczej dopuszcza przekształcenie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w spółkę kapitałową na zasadach określonych w art. 70–82 tej ustawy. Komercjalizacja służby zdrowia według obecnie prowadzonej polityki ochrony zdrowia ma być modelem docelowym funkcjonowania służby zdrowia. Jednak w dalszym ciągu dominują podmioty lecznicze prowadzone w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Jednostki budżetowe są

<sup>32</sup> Art. 3. Ustawy o gospodarce komunalnej...

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. 2011 Nr 112 poz. 654; Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działalności leczniczej, Dz.U. 2013 poz. 217.

nielicznymi podmiotami leczniczymi (niektóre małe ośrodki zdrowia świadczące ambulatoryjną opiekę zdrowotną) niepasującymi do obowiązującego systemu finansowania służby zdrowia, którego założenia przewidują pozabudżetowe funkcjonowanie zakładów leczniczych. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej są osobami prawnymi, dla których organem tworzącym jest m.in. jednostka samorządu terytorialnego. Zasady gospodarki finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej określają przepisy Ustawy o działalności leczniczej. W porównaniu z zasadami gospodarki finansowej spółek prawa handlowego samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej mają mniejszą samodzielność działania i liczne ograniczenia, m.in. dotyczące podejmowania dodatkowej działalności komercyjnej. Ponadto na całokształt gospodarki finansowej tej formy organizacyjnej prowadzenia działalności leczniczej ma wpływ przepis art. 61 ustawy, który stanowi, że „zobowiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami Skarbu Państwa albo uczelni medycznej, albo właściwej jednostki samorządu terytorialnego”. Konsekwencją tego przepisu jest przejęcie przez jednostkę samorządu terytorialnego długów likwidowanego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, co w sytuacji niedofinansowania służby zdrowia jest dużym problemem dla finansów jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki lecznicze działające w formie spółek prawa handlowego w przypadku ewentualnej likwidacji z powodu niewydolności finansowej będą rozliczać długi zgodnie z prawem upadłościowym, co będzie ochroną dla finansów jednostek samorządu terytorialnego. Jednak w dalszym ciągu otwarte pozostaje pytanie, czy jednostki lecznicze funkcjonujące w formie spółek prawa handlowego podniosą poziom opieki zdrowotnej mieszkańców miast i wsi. Racjonalizacja gospodarki finansowej przez wybór odpowiedniej formy organizacyjno-prawnej jest warunkiem koniecznym, ale niedostatecznym, w zakresie poprawy poziomu opieki zdrowotnej.

### 3.8. Podsumowanie

Ratyfikowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego przyczyniło się do organizacji i racjonalizacji zarządzania publicznymi środkami finansowymi w kontekście uregulowań prawnych. Wprowadzenie samorządu terytorialnego jako efektywniejszego modelu zarządzania spowodowało przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego znacznie większej niezależności od organów szczebla centralnego. To z kolei spowodowało realizację zadań własnych przez samorząd terytorialny i realizację gospodarki finansowej, przez którą rozumie się ogół czynności związanych z planowaniem, gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych, które podlegają kontroli.

Budżet jako dokument planowania finansowego powinien być uchwalony do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Przepisy prawa finansowego wprowadziły zasadę jednolitej klasyfikacji budżetowej na szczeblu budżetów jednostek samorządu terytorialnego i na szczeblu budżetu państwa. Wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego odzwierciedlone jest w sprawozdawczości budżetowej.

Ocenę poprawności przyjętych regulacji prawnych dla podmiotów sektora finansów publicznych prowadzących gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzić należy z punktu widzenia sprawności prowadzenia tej gospodarki. Wiele problemów funkcjonowania jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, samorządowych osób prawnych może wynikać z braku dostatecznej precyzji regulacji prawnych, co może rzutować na skuteczność prowadzonej działalności. Niewłaściwym jest możliwość wykorzystywania regulacji prawnych o formach gospodarki finansowej do rozwiązywania innych problemów, np. podnoszenia granic dopuszczalnego zadłużenia. Istotnym problemem jest także wybór formy organizacyjno-prawnej gospodarki finansowej dla różnych rodzajów działalności jednostki samorządu terytorialnego, a jak wynika z niniejszego opracowania, jednostki samorządu terytorialnego pomimo ograniczeń mają dużą swobodę wyboru formy organizacyjno-prawnej, przynajmniej dla niektórych rodzajów działalności. Jeśli przepisy prawa nie narzucają formy gospodarki finansowej dla danego rodzaju działalności, to wybór należy do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy prawa tylko częściowo skłaniają organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego do wyboru formy gospodarki finansowej w celu realizacji poszczególnych zadań jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przesłanek zapewniających sprawność i racjonalność działalności. Taki wybór formy gospodarki finansowej uwzględniać musi uwarunkowania prawne, a także lokalne, ekonomiczne i społeczne, więc prawidłowym rozwiązaniem jest przyjęcie w regulacjach prawnych, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego decyduje o wyborze tej formy z uwzględnieniem ograniczeń ustawowych.

Racjonalizacja działalności finansowej i gospodarczej o charakterze użyteczności publicznej powinna być oparta na stosowaniu analizy finansowej, z czego wynika wniosek, że finansowanie bezpośrednio z budżetu działalności przez prowadzenie jej w formie jednostki budżetowej powinno być ograniczone tylko do tych dziedzin, dla których przepisy prawa narzucają obligatoryjnie tą formę organizacyjno-prawną, a charakter działalności wyklucza możliwości stosowania innych form.

Gospodarka finansowa organów samorządu terytorialnego jest częścią gospodarki finansowej państwa, co oznacza w praktyce tworzenie produktu narodowego, a następnie jego redystrybucję pomiędzy jednostkami organizacyjnymi.

## Bibliografia

- Filas J., Piszczek M., Stopnicka I., *Budżet zadaniowy – narzędzia i procedury*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Kraków–Warszawa 1999.
- Gliniecka J., *Zasady polskiego prawa dochodów i samorządu terytorialnego*, Branta, Bydgoszcz 2001.
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008.
- Mackiewicz M., Misiąg W., Tomalak M., *Samorządowa kasa, czyli na co idą pieniądze w gminach, powiatach i województwach*, „Alinex” Inżynieria Finansowa, Warszawa 2003.
- Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Mazurek A., Piółunowicz M., *Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym w Polsce*, Fundacja FOR, Warszawa 2008.
- Misiąg W., *Budżet gminy dla praktyków*, Międzykomunalna SA Municipium, Warszawa 2004.
- Podstawka M., *Finanse*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Rup W., *Gospodarka finansowa*, ODDK, Gdańsk 2013.
- Rup W., *Nowe zasady rachunkowości budżetowej*, ODDK, Gdańsk 2010.
- Rup W., *Sprawozdanie finansowe za 2013 r.*, ODDK, Gdańsk 2013.
- Walczak M., Kowalczyk M., *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa 2010.
- Winiarska K., Kaczurak-Kozak M., *Rachunkowość budżetowa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 listopada 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o systemie oświaty, Dz.U. 2004 Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarce komunalnej, Dz.U. 2011 Nr 45, poz. 236 z późn. zm.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działalności leczniczej, Dz.U. 2013 poz. 217.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. 2010 Nr 38 poz. 207.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostki samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2010 Nr 128, poz. 861.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, Dz.U. 2010 Nr 241 poz. 1616 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz.U. 1982 Nr 3 poz. 19.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001 Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991 Nr 95 poz. 425.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. 1997 Nr 9 poz. 43.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2001 Nr 142 poz. 1590 z późn. zm.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003 Nr 203 poz. 1966.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004 Nr 19 poz. 177.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. 2011 Nr 112 poz. 654.

II OSK 1639/09 – Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2009 r.



## **Rozdział 4.**

# **Wpływ zmian w zakresie progresywnego i liniowego podatku dochodowego na funkcjonowanie mikroprzedsiębiorczości w Polsce w latach 2007–2012 na tle wybranych krajów Unii Europejskiej**

### **4.1. Wprowadzenie**

W Polsce, jak i w innych krajach Unii Europejskiej, mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa odgrywają istotną rolę w rozwoju gospodarczym oraz są instrumentem oddziaływania państwa na gospodarkę danego kraju. Stanowią one ważne źródło wzrostu gospodarczego, przyczyniają się do łagodzenia braku równowagi na rynku pracy oraz wykorzystania miejscowych czynników produkcji, w związku z tym niezbędne jest zapewnienie im odpowiednich możliwości funkcjonowania i rozwoju. Mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa są szczególnie podatne na zmiany otoczenia regulacyjnego, spośród których zasadnicze znaczenie ma stabilność systemu podatkowego. Mikroprzedsiębiorstwa to osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą zazwyczaj na niewielką skalę. Są to podmioty gospodarcze, które szybko reagują na zmiany w prawie podatkowym, co przede wszystkim wynika z faktu, iż w porównaniu z dużymi jednostkami mają one mniejsze możliwości finansowania swojej działalności, większe trudności w uzyskaniu kredytu bankowego oraz w zaistnieniu na rynku. Systemy podatkowe krajów wchodzących w skład UE podlegają ciągłej unifikacji, co jest jednym z efektów integracji.

Analiza regulacji podatkowych pod kątem wpływu polityki fiskalnej na funkcjonowanie i rozwój mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce na tle wybranych krajów UE (tj. Belgii i Estonii) wskazuje na pewne zbieżności. Celem rozdziału jest przedstawienie zmian, jakie zachodziły w funkcjonowaniu podatku progresywnego i liniowego (zmiany w uproszczonych formach opodatkowania zostały omówione we wcześniejszym opracowaniu<sup>1</sup>) oraz ich wpływ na rozwój mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2012. Ponadto podjęto próbę analizy porównawczej funkcjonowania progresywnego podatku dochodowego w Polsce z podatkiem progresywnym w Estonii i Belgii za rok 2012.

## 4.2. Funkcjonowanie mikroprzedsiębiorstw w Polsce

Mikroprzedsiębiorstwa w Polsce odgrywają duże znaczenie w rozwoju gospodarki krajowej. W poniższych dwóch tabelach zaprezentowane zostały istotne dane o mikroprzedsiębiorstwach w Polsce za lata 2007–2012.

Tab. 1. Charakterystyka liczebności mikroprzedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2012

lata	Liczba przedsiębiorstw według REGON		Liczba aktywnych przedsiębiorstw		Liczba nowo powstałych przedsiębiorstw		Liczba zlikwidowanych przedsiębiorstwach	
	ogółem przedsiębiorstwa	mikro-przedsiębiorstwa (0–9)	ogółem przedsiębiorstwa	mikro-przedsiębiorstwa (0–9)	ogółem przedsiębiorstwa	mikro-przedsiębiorstwa (0–9)	ogółem przedsiębiorstwa	mikro-przedsiębiorstwa (0–9)
2007	3 685 608	3 502 303	1 777 076	1 713 194	314 091	309 248	257 060	253 100
2008	3 757 093	3 568 137	1 862 462	1 787 909	340 600	334 812	264 111	257 717
2009	3 742 673	3 548 354	1 673 527	1 604 417	402 788	397 114	383 440	377 920
2010	3 909 802	3 713 677	1 726 663	1 655 064	465 680	459 270	268 712	264 133
2011	3 869 897	3 674 970	1 784 603	1 710 598	408 008	401 208	419 397	412 995
2012	3 975 334	3 794 489	b.d.	1 782 968	517 704	498 336	310 872	303 576

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011–2012*, PARP, Warszawa 2013; *Działalność gospodarcza przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2012 r.*, GUS, dostępne na: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

<sup>1</sup> B. Oliwkiewicz, *Wpływ zmian zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych na funkcjonowanie przedsiębiorstw w Polsce w latach 2005–2011*, [w:] *Rozwój rachunkowości w uwarunkowaniach współczesnej gospodarki*, red. A. Dziuba-Burczyk, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2012, s. 191–213.



Tab. 2. Charakterystyki ekonomiczne mikroprzedsiębiorczości w Polsce w latach 2007–2012

lata	Liczba pracujących		Przeciętne wynagrodzenie miesięczne na jednego zatrudnionego w przedsiębiorstwach		Udział mikroprzedsiębiorstw w tworzeniu PKB			
	Ogółem przedsiębiorstwa	mikro-przedsiębiorstwa (0–9)	Ogółem przedsiębiorstwa	mikroprzedsiębiorstwa (0–9)	PKB (mln zł)	ogółem przedsiębiorstwa	Razem MSP	mikro-przedsiębiorstwa (0–9)
2007	8 969 302	3 592 817	2 732	1 555	1 176 737	70,8%	47,3%	30,4%
2008	9 494 002	3 727 242	3 000	1 726	1 275 432	71,1%	47,2%	29,9%
2009	8 829 934	3 464 201	3 139	1 879	1 343 366	72,3%	48,4%	30,4%
2010	8 859 053	3 399 096	3 300	2 006	1 416 447	71,6%	47,6%	29,6%
2011	9 028 536	3 508 557	3 481	2 059	1 528 127	71,8%	47,3%	29,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011–2012*, PARP, Warszawa 2013; *Działalność gospodarcza przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób...*

Analizując powyższe dane, można stwierdzić, że liczba mikroprzedsiębiorstw w latach 2007–2012 z roku na roku wzrasta. Począwszy od 2007 r., liczba zarejestrowanych jednostek to ponad 3,5 mln, co stanowi ok. 95% ogółu przedsiębiorstw. Porównując liczbę mikroprzedsiębiorstw nowo powstałych i zlikwidowanych, zauważyć można, że tych pierwszych jest więcej. Wyjątek stanowi 2011 r., kiedy to liczba zlikwidowanych mikroprzedsiębiorstw była wyższa niż nowo powstałych, co było zapewne następstwem kryzysu. W 2012 r. sytuacja wróciła do stanu, kiedy to nowo powstałych mikroprzedsiębiorstw było więcej niż likwidowanych. Zastanawiająca jest rozbieżność w danych pomiędzy liczbą jednostek zarejestrowanych a liczbą podmiotów aktywnych, a wynika ona oczywiście z braku obowiązku zgłoszenia likwidacji mikroprzedsiębiorstwa do urzędu statystycznego. Duże znaczenie mikroprzedsiębiorstw podkreślają również, a może przede wszystkim, dane dotyczące ich udziału w tworzeniu PKB, który to utrzymuje się na podobnym poziomie, ok. 30%, w analizowanym okresie.

### 4.3. Podstawa prawna i przedmiot podatku dochodowego od osób fizycznych

Podatek dochodowy od osób fizycznych został wprowadzony w Polsce w 1991 r. Ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>2</sup>. Wprowadziła ona powszechny podatek dochodowy od osób fizycznych, co było jednym z elementów reformy polskiego systemu podatkowego na początku lat 90 XX wieku.<sup>3</sup> Od tego czasu ustawa ta była wielokrotnie zmieniana i nowelizowana z różnych przyczyn. W głównej mierze zmiany ustawy wynikały z szybko zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej, do której należało się dostosować.

Podatek dochodowy od osób fizycznych jest podatkiem obligatoryjnym, bezpośrednim, zwyczajnym, o charakterze dochodowym i osobistym. Podatek dochodowy od osób fizycznych zobowiązane są opłacać wszystkie osoby osiągające dochód. Podatnikiem podatku dochodowego jest m.in. osoba fizyczna prowadząca mikroprzedsiębiorstwo.

Mikroprzedsiębiorca w Polsce, decydując się na podatek dochodowy na zasadach ogólnych, może wybrać pomiędzy podatkiem progresywnym a podatkiem liniowym, który został wprowadzony do polskiego systemu podatkowego w 2004 r.

Od wejścia w życie podatku liniowego nic się nie zmieniło. Warunkiem skorzystania z takiej formy opodatkowania jest złożenie właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego pisemnego oświadczenia o wyborze tego sposobu opodatkowania w terminie do dnia 20 stycznia roku podatkowego (podatnicy kontynuujący działalność) lub do dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia tej działalności<sup>4</sup>. Stawka podatku liniowego wynosi 19%. Dochód, czyli przychód pomniejszony o koszty uzyskania przychodu, skorygować można o wydatki poniesione na ubezpieczenie społeczne oraz stratę z lat ubiegłych, a podatek można pomniejszyć o wydatki na ubezpieczenie zdrowotne (skorygowane). Wybierając podatek liniowy, podatnik nie może skorzystać z żadnych innych ulg powszechnych ani ze wspólnego rozliczania się z małżonkiem czy też wspólnego rozliczenia się z dzieckiem jako rodzic samotnie wychowujący dziecko.

Podatek progresywny, czyli podatek według skali podatkowej, obowiązuje wszystkie osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, które

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 1991 Nr 80 poz. 350; Ustawa z dnia 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 2012 poz. 1278.

<sup>3</sup> R. Wolański, *System podatkowy w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

<sup>4</sup> *Podatki dochodowe w działalności gospodarczej i podatki kosztowe*, red. T. Berger, P. Liss, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce. Zarząd Główny, Warszawa 2013, s. 116.

nie wybrały innej formy opodatkowania, tj. podatku liniowego lub uproszczonych form: ryczałtu lub karty podatkowej. Ustalona podstawa opodatkowania to dochód, czyli uzyskane przychody z działalności pomniejszone o koszty uzyskania przychodów, skorygowany o ulgi.

Zgodnie z art. 14 Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych za przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej uznaje się kwoty należne, choćby nie zostały faktycznie otrzymane, po wyłączeniu wartości zwróconych towarów, udzielonych bonifikat i skont, a także, u podatników dokonujących sprzedaży opodatkowanej podatkiem od towarów i usług, po odliczeniu kwoty należnego podatku od towarów i usług. Przychodem z działalności gospodarczej są m.in.<sup>5</sup>:

- przychody z odpłatnego zbycia wykorzystywanych na potrzeby związane z działalnością gospodarczą oraz przy prowadzeniu działów specjalnych produkcji rolnej składników majątku;
- dotacje, subwencje, dopłaty i inne nieodpłatne świadczenia otrzymane na pokrycie kosztów albo jako zwrot wydatków;
- różnice kursowe;
- otrzymane kary umowne;
- wartość umorzonych lub przedawnionych zobowiązań;
- przychody osiągnięte w związku ze zwrotem pożyczki;
- przychody z najmu, podnajmu, dzierżawy składników majątku związanych z działalnością gospodarczą.

W przypadku mikroprzedsiębiorców kosztami uzyskania przychodu są wszelkie koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania czy zabezpieczenia źródła przychodów (z wyjątkiem kosztów wymienionych w art. 23 Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych), którymi m.in. są<sup>6</sup>:

- wydatki na:
  - nabycie gruntów lub prawa wieczystego użytkowania gruntów, z wyjątkiem opłat za wieczyste użytkowanie gruntów,
  - nabycie lub wytworzenie we własnym zakresie innych niż wymienione w lit. A środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, w tym również wchodzących w skład nabytego przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanych części,
  - ulepszenie środków trwałych, które zgodnie z art. 22g ust. 17 powiększają wartość środków trwałych, stanowiącą podstawę naliczania odpisów amortyzacyjnych;
- odpisy z tytułu zużycia samochodu osobowego, dokonywanych według zasad określonych w art. 22a–22o, w części ustalonej od wartości samochodu przewyższającej równowartość 20 000 euro przeliczonej na złote

<sup>5</sup> Art. 14. Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych...

<sup>6</sup> Art. 23 Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych ...

według kursu średniego euro ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski z dnia przekazania samochodu do używania;

- straty w środkach trwałych oraz wartościach niematerialnych i prawnych w części pokrytej sumą odpisów amortyzacyjnych, o których mowa w art. 22h ust. 1 pkt 1;
- straty powstałe w wyniku likwidacji nie w pełni umorzonych środków trwałych, jeżeli środki te utraciły przydatność gospodarczą na skutek zmiany rodzaju działalności;
- odpisy i wpłaty na różnego rodzaju fundusze tworzone przez podatnika; kosztem uzyskania przychodów są jednak wydatki na:
  - spłatę pożyczek (kredytów), z wyjątkiem skapitalizowanych odsetek od tych pożyczek (kredytów), z tym że kosztem uzyskania przychodów są wydatki na spłatę pożyczki (kredytu) w przypadku, gdy pożyczka (kredyt) była waloryzowana kursem waluty obcej,
  - spłatę innych zobowiązań, w tym z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń,
  - umorzenie kapitałów pozostających w związku z utworzeniem (nabyciem), powiększeniem lub ulepszeniem źródła przychodów;
- odsetki od własnego kapitału włożonego przez podatnika w źródło przychodów;
- koszty egzekucyjne związane z niewykonaniem zobowiązań;
- grzywny i kary pieniężne orzeczone w postępowaniu karnym, karnym skarbowym, administracyjnym i w sprawach o wykroczenia;
- kary, opłaty i odszkodowania oraz odsetki od tych zobowiązań;
- wierzytelności odpisane jako przedawnione;
- kary umowne i odszkodowania z tytułu wad dostarczonych towarów, wykonanych robót i usług oraz zwłoki w dostarczeniu towaru wolnego od wad lub zwłoki w usunięciu wad towarów albo wykonanych robót i usług;
- wierzytelności odpisane jako nieściągalne, z wyjątkiem takich wierzytelności nieściągalnych, które uprzednio na podstawie art. 14 zostały zaliczone jako przychody należne i których nieściągalność została uprawdopodobniona.

Podatnikowi, który zdecydował się na tę formę opodatkowania przysługuje możliwość skorzystania z preferencyjnego opodatkowania wspólnie z małżonkiem lub jako rodzicowi samotnie wychowującemu dziecko (oczywiście, jeśli spełnia dodatkowe wymogi) w ramach rocznego rozliczenia podatku<sup>7</sup>.

Podstawę opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowi dochód, który można pomniejszyć o grupę ulg powszechnych (w podrozdziale 3 omówione zostały wszystkie ulgi powszechne). Wysokość

---

<sup>7</sup> *Podatki dochodowe...*, s. 115.

Tab. 3. Skala podatku progresywnego w latach 2007–2012

2007				2008				2009–2012			
podstawa obliczenia podatku w złotych		podatek wynosi		podstawa obliczenia podatku w złotych		podatek wynosi		podstawa obliczenia podatku w złotych		podatek wynosi	
ponad	do			ponad	do			ponad	do		
	43 405	19% minus kwota zmniejszająca podatek 572,54			44 490	19% minus kwota zmniejszająca podatek 586,85			85 528	18% minus kwota zmniejszająca podatek 556,02	
43 405	85 528	7 674,41 plus 30% nadwyżki ponad 43 405		44 490	85 528	7 866,25 plus 30% nadwyżki ponad 44 490		85 528		14 839,02 plus 32% nadwyżki ponad 85 528	
85 528		20 311,31 plus 40% nadwyżki ponad 85 528		85 528		20 177,65 plus 40% nadwyżki ponad 85 528					
kwota wolna od podatku				kwota wolna od podatku				kwota wolna od podatku			
3 015				3 089				3 091			

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Archiwum skali podatkowej PIT*, dostępne na: [www.pit.pl](http://www.pit.pl).

podatku w znacznym stopniu jest zdeterminowana przez skalę podatkową i wchodzące w jej zakres stawki podatkowe.

W analizowanym okresie skala podatkowa w Polsce ulegała zmianom, które to za każdym razem dokonywane były tylko i wyłącznie przez nowelizację Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W tab. 3 zostały przedstawione skale podatkowe obowiązujące w latach 2007–2012.

W analizowanym okresie obserwuje się zmiany skali podatkowej. W roku podatkowym 2007 i 2008 obowiązywała skala z trzema progami podatkowymi. W 2008 r. zmiany dotyczyły tylko pierwszego progu podatkowego: wzrosła wartość podstawy obliczenia podatku z 43 405 zł do 44 490 zł oraz wzrosła nieznacznie kwota wolna od podatku z 3 015 zł w 2007 r. do 3 091 zł w 2008 r. W 2009 r. nastąpiła duża zmiana w skali podatkowej, bo z trzech progów pozostawiono dwa z powiększoną podstawą obliczenia podatku oraz z pomniejszonymi stawkami procentowymi. Kwota wolna od podatku pozostaje bez zmian od 2008 r. Mogłoby się wydawać, że zmiany te działają na korzyść podatników, zwłaszcza tych prowadzących mikroprzedsiębiorstwa, jednak wprowadzanie częstych zmian powoduje chaos i wzbudza niepokój oraz niepewność wśród podatników. Brak stabilizacji i ciągła nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie pomagają rozwijać działalności, jeśli chodzi o podejmowanie decyzji długoterminowych. Przedsiębiorcy, zwłaszcza ci na początku swojej drogi, muszą myśleć o tym, czym jeszcze zaskoczy ich ustawodawca, jeśli chodzi o podatki.

#### **4.4. Ulgi powszechne od dochodu i odliczenia od podatku dochodowego**

Decydując się na rozliczenie podatku zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych, podatnik ma prawo, jak już sygnalizowano wcześniej, wybrać pomiędzy podatkiem liniowym a podatkiem progresywnym (według skali podatkowej). Podatnicy, którzy wybierają skalę podatkową, mogą odliczyć pewne wydatki jako ulgi powszechne od dochodu oraz odliczenia od podatku. W tab. 4 przedstawiono ulgi powszechne, czyli wydatki pomniejszające dochód w latach 2007–2012.

Jak można zauważyć w tabeli 4, część ulg jest stała w analizowanym okresie, są ulgi, które znikają (odsetki od zaciągniętego kredytu), oraz nieliczne, które są wprowadzane (ekwiwalent dla honorowych dawców krwi). Liczne ulgi (wydatki, o które można pomniejszyć dochód) można tłumaczyć jako zachęty dla rozwoju mikroprzedsiębiorstw. Jednocześnie ograniczanie na przestrzeni lat liczby ulg można traktować jako bariery hamujące ich rozwój.

Tab. 4. Ulgi powszechne – wydatki pomniejszające dochód w podatku progresywnym w latach 2007–2012

Ulgi	2007	2008–2012
ZUS	pełna kwota poniesionych wydatków	
Internet	max. 760	
Na cele charytatyw-no-opiekuńcze, na rzecz Kościoła	pełna kwota poniesionych wydatków	
Darowizna – kult religijny, instytucje pożytku publicznego; ekwiwalent dla honorowych dawców krwi	nie więcej niż 6% osiągniętego dochodu (bez ekwiwalentu dla honorowych dawców krwi – ulga wprowadzona w 2008 r.)	nie więcej niż 6% osiągniętego dochodu
Ulgi rehabilitacyjne z limitem 2 280 zł.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• opłacenie przewodników osób niewidomych I lub II grupy inwalidztwa oraz osób z niepełnosprawnością narządu ruchu zaliczonych do I grupy inwalidztwa;</li> <li>• utrzymanie przez osoby niewidome psa przewodnika;</li> <li>• używanie samochodu osobowego, stanowiącego własność (współwłasność) osoby niepełnosprawnej zaliczonej do I lub II grupy inwalidztwa lub podatnika mającego na utrzymaniu osobę niepełnosprawną zaliczoną do I lub II grupy inwalidztwa albo dzieci niepełnosprawne, które nie ukończyły 16 roku życia, dla potrzeb związanych z koniecznym przewozem na niezbędne zabiegi leczniczo-rehabilitacyjne;</li> <li>• odpłatne przejazdy środkami transportu publicznego związane z pobytem: <ul style="list-style-type: none"> <li>– na turnusie rehabilitacyjnym,</li> <li>– w zakładach, o których mowa w pkt 6,</li> <li>– na koloniach i obozach dla dzieci i młodzieży, o których mowa w pkt 11.</li> </ul> </li> </ul>	
Ulgi rehabilitacyjne bez limitu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• adaptację i wyposażenie mieszkań oraz budynków mieszkalnych stosownie do potrzeb wynikających z niepełnosprawności;</li> <li>• przystosowanie pojazdów mechanicznych do potrzeb wynikających z niepełnosprawności;</li> <li>• zakup i naprawę indywidualnego sprzętu, urządzeń i narzędzi technicznych niezbędnych w rehabilitacji oraz ułatwiających wykonywanie czynności życiowych, stosownie do potrzeb wynikających z niepełnosprawności, z wyjątkiem sprzętu gospodarstwa domowego;</li> <li>• zakup wydawnictw i materiałów (pomocy) szkoleniowych, stosownie do potrzeb wynikających z niepełnosprawności;</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• odpłatność za pobyt na turnusie rehabilitacyjnym;</li> <li>• odpłatność za pobyt na leczeniu w zakładzie lecznictwa uzdrowiskowego, za pobyt w zakładzie rehabilitacji leczniczej, zakładach opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych oraz odpłatność za zabiegi rehabilitacyjne;</li> <li>• opłacenie przewodników osób niewidomych I lub II grupy inwalidztwa oraz osób z niepełnosprawnością narządu ruchu zaliczonych do I grupy inwalidztwa;</li> <li>• utrzymanie przez osoby niewidome psa przewodnika;</li> <li>• opiekę pielęgniarstwa w domu nad osobą niepełnosprawną w okresie przewlekłej choroby uniemożliwiającej poruszanie się oraz usługi opiekuńcze świadczone dla osób niepełnosprawnych zaliczonych do I grupy inwalidztwa;</li> <li>• opłacenie tłumacza języka migowego ;</li> <li>• kolonie i obozy dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej oraz dzieci osób niepełnosprawnych, które nie ukończyły 25 roku życia;</li> <li>• leki – jeśli lekarz specjalista stwierdzi, że osoba niepełnosprawna powinna stosować określone leki (stałe lub czasowo), powyżej 100 zł miesięcznie;</li> <li>• odpłatny, konieczny przewóz na niezbędne zabiegi leczniczo-rehabilitacyjne: <ul style="list-style-type: none"> <li>– osoby niepełnosprawnej – karetką transportu sanitarnego,</li> <li>– osoby niepełnosprawnej zaliczonej do I lub II grupy inwalidztwa oraz dzieci niepełnosprawnych do lat 16 – również innymi środkami transportu niż wymienione w lit. a.</li> </ul> </li> <li>• używanie samochodu osobowego stanowiącego własność (współwłasność) osoby niepełnosprawnej zaliczonej do I lub II grupy inwalidztwa lub podatnika mającego na utrzymaniu osobę niepełnosprawną zaliczoną do I lub II grupy inwalidztwa albo dzieci niepełnosprawne, które nie ukończyły 16 roku życia, dla potrzeb związanych z koniecznym przewozem na niezbędne zabiegi leczniczo-rehabilitacyjne;</li> <li>• odpłatne przejazdy środkami transportu publicznego związane z pobytem: <ul style="list-style-type: none"> <li>– na turnusie rehabilitacyjnym,</li> <li>– w zakładach, o których mowa w pkt 6,</li> <li>– na koloniach i obozach dla dzieci i młodzieży, o których mowa w pkt 11.</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Uwagi:</b> Warunkiem odliczenia ww. wydatków jest posiadanie przez osobę, której dotyczy wydatek:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• orzeczenia o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności określonych w odrębnych przepisach lub</li> <li>• decyzji przyznającej rentę z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy, rentę szkoleniową albo rentę socjalną, albo</li> <li>• orzeczenia o niepełnosprawności osoby, która nie ukończyła 16 roku życia, wydanego na podstawie odrębnych przepisów.</li> </ul>
--	---



	<p>Przepisy dotyczące odliczeń na omawiane cele stosuje się odpowiednio do podatników, na których utrzymaniu pozostają następujące osoby niepełnosprawne: współmałżonek, dzieci własne i przysposobione, dzieci obce przyjęte na wychowanie, pasierbowie, rodzice, rodzice współmałżonka, rodzeństwo, ojczym, macocha, zięciowie i synowie – jeżeli w roku podatkowym dochody tych osób niepełnosprawnych nie przekraczają <b>kwoty 9 120 zł</b>. Opisanie odliczenia mogą być dokonane również w przypadku, gdy osoba, której dotyczy wydatek, posiada orzeczenie o niepełnosprawności wydane przez właściwy organ na podstawie odrębnych przepisów obowiązujących do 31 sierpnia 1997 r.</p> <p>Ileokroć mowa jest o osobach zaliczonych do:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• I grupy inwalidztwa – należy przez to rozumieć odpowiednio osoby, w stosunku do których na podstawie odrębnych przepisów orzeczono: – całkowitą niezdolność do pracy oraz niezdolność do samodzielnej egzystencji albo</li> <li>– znaczny stopień niepełnosprawności;</li> <li>• II grupy inwalidztwa – należy przez to rozumieć odpowiednio osoby, w stosunku do których na podstawie odrębnych przepisów orzeczono: – całkowitą niezdolność do pracy albo</li> <li>– umiarkowany stopień niepełnosprawności.</li> </ul> <p>Wydatki na cele rehabilitacyjne oraz wydatki związane z ułatwieniem wykonywania czynności życiowych podlegają odliczeniu od dochodu, jeżeli nie zostały sfinansowane (dofinansowane) ze środków zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych lub ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia, zakładowego funduszu świadczeń socjalnych albo nie zostały zwrócone podatnikowi w jakiejkolwiek formie. W przypadku, gdy wydatki były częściowo sfinansowane (dofinansowane) z tych funduszy (środków), odliczeniu podlega różnica pomiędzy poniesionymi wydatkami a kwotą sfinansowaną (dofinansowaną) z tych funduszy (środków) lub zwróconą w jakiejkolwiek formie. Wydatki dokumentujemy dowodami ich poniesienia, z wyjątkiem wydatków, o których mowa w pkt 7, 8 i 14 sekcji, „Opis”</p>	
Ulga rehabilitacyjna – wydatki na leki	nadwyżka ponad 100 zł miesięcznie	
Odsetki od kredytu na cele mieszkaniowe	Odsetki od kwoty 189 000 zł	Tylko kontynuacja

Źródło: opracowanie własne na podstawie: art. 26 Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych...

Od podatku progresywnego podatnik może odliczyć:

- kwotę składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne do wysokości 7,75% podstawy wymiaru tej składki;
- 1% na rzecz organizacji pożytku publicznego;
- ulgę prorodziną (za każde dziecko 1 112,04 zł) wprowadzoną w 2007 r.

#### 4.5. Struktura podatników podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2007–2012

Liczba przedsiębiorców decydujących się na rozliczanie z podatku dochodowego według zasad ogólnych w analizowanym okresie z roku na roku się zwiększa. Wynika to z faktu, iż coraz więcej osób chce lub musi założyć własną działalność gospodarczą. Przymus oczywiście narzuca sytuacja na rynku, kiedy to wielu pracodawców proponuje przejście na własną działalność gospodarczą i współpracę lub zwolnienie z pracy. W tab. 5 przedstawiono zestawienie liczby mikroprzedsiębiorstw, liczby podatników rozliczających się z podatku dochodowego według skali podatkowej (PIT-36), podatku liniowego (PIT-36L) oraz ich udział procentowy w ogólnej liczbie podatników na tzw. zasadach ogólnych.

Tab. 5. Liczba mikroprzedsiębiorców według REGON oraz liczba podatników składających PIT-36 i PIT-36L

Rok	0–9	Podatnicy na zasadach ogólnych	PIT-36	Udział opodatkowanych progresywnie w ogółem w %	PIT-36L	Udział opodatkowanych liniowo w ogółem w %
2007	3 685 608	2 609 661	2 215 881	84,91%	393 780	15,09%
2008	3 757 093	2 733 614	2 270 499	83,06%	463 115	16,94%
2009	3 742 673	2 847 970	2 456 186	86,24%	39 1784	13,76%
2010	3 909 802	2 972 987	2 577 948	86,71%	39 5039	13,29%
2011	3 869 897	3 050 829	2 640 016	86,53%	41 0813	13,47%
2012	3 975 334	3 124 029	2 694 993	86,27%	429 096	13,73%

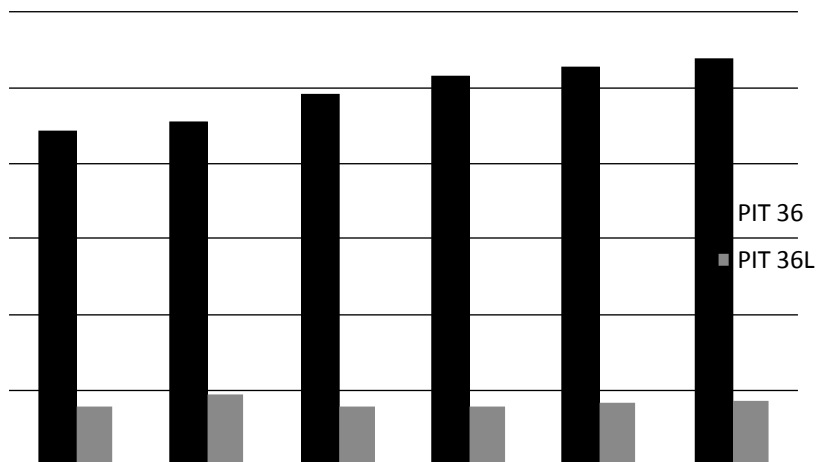
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw...*; *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2007–2011*, Ministerstwo Finansów – Departament Podatków Dochodowych, dostępne na: [www.finance.mf.gov.pl](http://www.finance.mf.gov.pl).

Zeznanie PIT-36 składają podatnicy, którzy prowadzili pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na ogólnych zasadach przy zastosowaniu skali podatkowej oraz wykorzystując przysługujące im ulgi i odliczenia.

Zeznanie PIT-36L składają podatnicy, którzy prowadzili pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach określonych w art. 30c ustawy (podatek liniowy).

Z danych w tab. 5 wynika, że większość mikroprzedsiębiorców wybiera opodatkowanie progresywne. Wybór ten kształtują dwa podstawowe czynniki: po pierwsze większość mikroprzedsiębiorców rozliczających się na zasadach ogólnych osiąga dochody mieszczące się w I progu podatkowym, a po drugie kuszeni są przez ulgi i odliczenia, które można wykorzystać przy podatku progresywnym. Nieliczni z tej grupy przedsiębiorców (ok. 13–16%) osiągają dochody większe niż 85 528 zł i decydują się na podatek liniowy, który jest dla nich korzystniejszy.

Wykres 1. Liczba podatników wg rodzajów składanych zeznań w latach 2007–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego...*

Z powyższego wykresu wynika, iż zdecydowana większość podatników wybiera opodatkowanie w formie podatku progresywnego kosztem podatku liniowego. W analizowanym okresie zauważa się stałą tendencję wzrostową, jeśli chodzi o podatek progresywny. Świadczy to o tym, że liczba mikroprzedsiębiorców z roku na rok wzrasta i decydują się oni na opodatkowanie według skali podatkowej. Przypomnieć należy, że mikroprzedsiębiorstwa to są najczęściej małe rodzinne firmy. Skala podatkowa umożliwia takim podatnikom wykorzystanie ulg powszechnych jako obniżenie podstawy opodatkowania czy też odliczeń jako pomniejszenie samego podatku.

Wybór bardziej optymalnej formy opodatkowania jest trudną decyzją. Indywidualna sytuacja podatnika oraz dochodowość działalności, którą prowadzi, mają istotne znaczenie. W tab. 6 przedstawiono wady i zalety (reguły, którymi mogliby się kierować podatnicy) podatku progresywnego i podatku liniowego.

Tab. 6. Zalety i wady podatku progresywnego i liniowego

	<b>ZALETY</b>	<b>WADY</b>
<b>PODATEK PROGRESYWNY</b>	Podatnik zachowuje prawo do odliczeń od dochodu	Dochody z działalności gospodarczej podlegają sumowaniu z innymi
	Podatnik ma możliwość dokonywania odliczeń od podatku	dochodami opodatkowanymi na zasadach ogólnych; jeśli suma
	Podatnik ma prawo rozliczać się wspólnie z małżonkiem lub jako rodzic samotnie wychowujący dziecko	ta przekracza wartość progu
	Przy podstawie opodatkowania nieprzekraczającej 96 384 zł (przy założeniu braku jakichkolwiek odliczeń) kwota podatku jest niższa niż przy podatku liniowym	podatkowego, to stawka efektywna wzrasta powyżej 18%; dochody z działalności gospodarczej wpływają więc na wysokość ostatecznego opodatkowania pozostałych dochodów
<b>PODATEK LINIOWY</b>	Stała stawka podatku bez względu na wysokość osiąganych dochodów	Brak możliwości skorzystania z odliczeń od dochodu (poza zapłaconymi składkami na ubezpieczenie społeczne) oraz straty z lat ubiegłych
	Brak łączenia z dochodami z innych źródeł opodatkowanych podatkiem progresywnym	Brak możliwości odliczeń od podatku (poza zapłaconymi składkami na ubezpieczenie zdrowotne)
	Przy podstawie opodatkowania przekraczającej 96 384 zł (przy założeniu braku jakichkolwiek odliczeń) kwota podatku jest niższa niż przy podatku progresywnym	Brak możliwości rozliczenia wspólnie z małżonkiem lub jako rodzic samotnie wychowujący dziecko

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Czynniki wpływające na wysokość podatku przy zasadach ogólnych i podatku liniowy*, [w:] *Podatki dochodowe...*, s. 118–120.

Podatek dochodowy od osób fizycznych w wybranych krajach Unii Europejskiej (Belgii i Estonii)

W Belgii, tak jak i w Polsce, rok podatkowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym. Podatek dochodowy od osób fizycznych rozlicza się zgodnie z aktualnie obowiązującą skalą podatkową. Skalę podatkową za 2012 r. przedstawia tab. 7.

Tab. 7. Skala podatkowa dla podatku progresywnego w Belgii w 2012 r.

Dochody(w euro)	Stawki podatkowe (%)
do 8 350	20%
8 350,01 – 11 890	30%
11 890,01 – 19 810	40%
19 810,01 – 36 300	45%
powyżej 36 300	50%

*Źródło: Warunki życia i pracy w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Belgia, Ministerstwo Gospodarki i Pracy – Departament Rynku Pracy, Warszawa 2012, s. 32.*

Przychodami podlegającymi opodatkowaniu są:

- przychody osiągane ze sprzedaży, wynajmu nieruchomości;
- wynagrodzenie ze stosunku pracy;
- przychody z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej;
- renty i emerytury.

Wymienione powyżej rodzaje przychodów podlegają opodatkowaniu po odliczeniu (poza przychodami z nieruchomości) kosztów uzyskania przychodów właściwych dla danego rodzaju działalności prowadzonej przez podatnika. Podstawę opodatkowania, podobnie jak w Polsce, stanowi przychód pomniejszony o składki na ubezpieczenie społeczne oraz koszty uzyskania przychodu. Kwota wolna od podatku istnieje tylko w przypadkach, kiedy dochód nie przekroczył 25 270 euro i wynosi ona 7 070 euro, co stanowi prawie 30% dochodu, gdzie w Polsce to zaledwie niewiele więcej niż 3% (biorąc pod uwagę pierwszy próg podatkowy).

Kwota dochodu zwolnionego z podatku wzrasta w zależności od liczby dzieci będących na utrzymaniu podatnika i tak odpowiednio: jedno dziecko – 1 440 euro, dwoje dzieci – 3 720 euro, troje dzieci – 8 830 euro, czworo dzieci – 13 480 euro.

Podatnik prowadzący działalność gospodarczą może również odliczyć wydatki bezpośrednio związane z rodzajem prowadzonej działalności. Odliczeń dokonuje się na podstawie dokumentacji poniesionych kosztów. Wysockość odliczeń jest ograniczona i wynosi odpowiednio<sup>8</sup>:

- 75% wydatków poniesionych na środki transportu (wydatki na paliwo i koszty utrzymania są odliczane w całości), innych niż wydatki na dojazd z domu do miejsca zatrudnienia(w tym przypadku odliczeniu podlega ekwiwalent 0.15 euro/km);
- 69% wydatków poniesionych na posiłki w restauracji;
- 50% wydatków na cele reprezentacyjne.

<sup>8</sup> *Warunki życia i pracy w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Belgia..., s. 33.*

W Estonii od 2011 r. obowiązuje stawka podstawowa 21% oraz stawka ulgowa 10%. Ulgową stawką podatkową w wysokości 10% objęte są następujące przychody<sup>9</sup>:

- z tytułu dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego, po osiągnięciu przez ubezpieczonego wieku 55 lat lub też w przypadku częściowej lub całkowitej utraty zdolności do pracy;
- z tytułu likwidacji firmy ubezpieczeniowej;
- posiadaczy udziałów w funduszach emerytalnych po osiągnięciu przez nich 55 lat, lub też w przypadku częściowej/całkowitej utraty zdolności do pracy, a także likwidacji funduszu emerytalnego;
- spadkobierców osób ubezpieczonych lub posiadających udziały w funduszach emerytalnych.

Kwota wolna od podatku wynosi w skali roku – ok. 1 731 euro.

Ponadto zwolnienia obejmują<sup>10</sup>:

- przychody rodziców/opiekunów na każde drugie i następne dziecko do ukończenia 17 roku życia w wysokości ok. 1 731 euro na każde dziecko rocznie;
- świadczenia alimentacyjne;
- oprocentowanie kredytów na cele mieszkaniowe dla potrzeb własnych, rodziców i dzieci;
- wydatki na szkolenia;
- oprocentowanie zaciągniętego kredytu na cele szkoleniowe;
- prezenty i darowizny przekazane przez osoby fizyczne na rzecz instytucji charytatywnych, fundacji i innych organizacji niedochodowych, uczelni publicznych itp. do wysokości 5% dochodów uzyskanych w danym roku podatkowym;
- opłaty członkowskie na rzecz związków zawodowych i organizacji niedochodowych w wysokości do 2% dochodów uzyskanych w danym roku podatkowym;
- wpłaty z tytułu dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego i na rzecz funduszy emerytalnych w wysokości do 15% dochodów uzyskanych w danym roku podatkowym.

Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą obowiązuje stawka podatkowa w wysokości 21%. Kwota wolna od podatku stanowi w skali roku ok. 1 731 euro. Ponadto zwolnienia obejmują<sup>11</sup>:

<sup>9</sup> *Warunki życia i pracy w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Estonia*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy – Departament Rynku Pracy, Warszawa 2012, s. 8.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

- wszystkie udokumentowane wydatki związane z prowadzoną działalnością gospodarczą;
- kwotę ok. 2 881 euro dla producentów rolnych z tytułu sprzedaży nieprzetworzonej produkcji rolnej;
- udokumentowane wydatki reprezentacyjne w wysokości nie wyższej niż 2% od dochodu z działalności gospodarczej netto w roku podatkowym;
- wydatki związane ze świadczeniami dla pracowników.

Analizując powyższe informacje, można dojść do wniosku, że schemat obliczania podatku dochodowego od osób fizycznych jest podobny w Belgii, Estonii jak i w Polsce. Różnią się znacznie kwoty wolne od podatku, wysokość odliczeń przysługujących na wychowywane dzieci jak i procentowe stawki podatkowe oraz różna jest liczba tych stawek, czyli progów podatkowych. W Belgii progów podatkowych jest aż pięć i są one zdecydowanie wyższe niż te w polskiej skali podatkowej. U nas podstawa opodatkowania, która kwalifikuje podatnika do wyższej stawki podatkowej, to równowartość kwoty ok. 20 500 euro, a w Belgii taki dochód jest już opodatkowany stawką 40%. W Estonii za to standardowo obowiązuje jedna stawka podatku i ta jest również wyższa niż w Polsce. Co do ulgi na dzieci to Polska ulga jest daleko w tyle za krajami europejskimi, w których to odliczenie funkcjonuje. Polska ulga prorodzinna to ok. 264 euro na dziecko rocznie, oczywiście po spełnieniu warunków wynikających z ustawy, gdzie w Belgii przy jednym dziecku można odliczyć 1 440 euro, a na każde następne dziecko kwota wzrasta zdecydowanie. W Estonii natomiast odliczenie przysługujące rodzicom to stała kwota na każde drugie i następne dziecko 1 731 euro, rodzicom jednaków ulga nie przysługuje.

## Podsumowanie

Oceniając system podatkowy na podstawie jego wpływu na rozwój mikroprzedsiębiorstw w Polsce, można stwierdzić, że o tym, czy system podatkowy sprzyja rozwojowi czy też przeciwnie hamuje rozwój mikroprzedsiębiorstw, decydują nie tylko instrumenty skierowane do tej grupy podmiotów gospodarczych, lecz podstawowe parametry oraz jasność i przejrzystość całego systemu podatkowego.

Liczne ulgi podatkowe pobudzają rozwój mikroprzedsiębiorstw, z drugiej zaś strony ograniczanie na przestrzeni lat liczby tych ulg hamuje ich rozwój. Wolny wybór formy opodatkowania (zasady ogólne – podatek progresywny lub podatek liniowy) zachęca osoby fizyczne, zwłaszcza te pozostające bez pracy, do zakładania mikroprzedsiębiorstw, ale brak przejrzystych zasad i ciągle zmiany w aktach prawnych zniechęcają do działania.

Szeroki zakres wprowadzanych zmian oddziałuje negatywnie na zachowanie podatnika, obniża jego poczucie pewności i wzbudza niechęć do po-

datku. Jednocześnie komplikuje konstrukcję podatku, staje się on bowiem trudniejszy w praktycznym stosowaniu.

Zjawiskiem stymulującym do powstawania i działania nowych mikroprzedsiębiorstw są na pewno coraz częstsze opracowania dotyczące optymalizacji podatku. Jeszcze nie tak dawno hasło to kojarzyło się z unikaniem płacenia podatku. Unikanie to działanie nielegalne, które przejawia się m.in. w ukrywaniu dochodów czy też fałszowaniu dokumentów. Optymalizacja obciążeń podatkowych natomiast pozwala wykorzystać istniejące prawo tak, aby zgodnie z nim w sposób najbardziej korzystny dla podatnika wybrać sposób rozliczenia się z podatku. Często małe firmy borykają się z brakiem płynności finansowej, która to mogłaby zostać przywrócona chociażby przez minimalizację obciążeń podatkowych. Jednak złożoność przepisów i ciągłe zmiany w ustawach dotyczących różnych opcji opodatkowania mikroprzedsiębiorców wykazanych w niniejszym opracowaniu i w opracowaniu wcześniejszym powodują, iż znaczny odsetek mikroprzedsiębiorców nie radzi sobie z utrzymaniem się na rynku.

Analiza porównawcza progresywnego podatku dochodowego w Polsce, Belgii i Estonii wykazała wiele zbieżności oraz rozbieżności w jego funkcjonowaniu pomimo procesów unifikacyjnych związanych z integracją europejską.

## Bibliografia

- Czynniki wpływające na wysokość podatku przy zasadach ogólnych i podatku liniowy*, [w:] *Podatki dochodowe w działalności gospodarczej i podatki kosztowe*, red. T. Beger, P. Liss, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce. Zarząd Główny, Warszawa 2013, 118–120.
- Dębska-Rup A., Rup P., *Działalność gospodarcza osób fizycznych prowadzących uproszczone formy rachunkowości podatkowej i ich odpowiedzialność cywilnoprawna za zobowiązania*, [w:] *Rachunkowość, finanse oraz metody ilościowe w zarządzaniu*, red. A. Dziuba-Burczyk, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011, s. 15–44.
- Działalność gospodarcza przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2012 r.*, GUS, dostępne na: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).
- Dziuba-Burczyk A., *Analiza porównawcza form opodatkowania podatkiem dochodowym mikroprzedsiębiorców w aspekcie jego minimalizacji*, [w:] *Rachunkowość, finanse oraz metody ilościowe w zarządzaniu*, red. A. Dziuba-Burczyk, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011, s. 45–76.
- Dziuba-Burczyk A., *Metodyka optymalizacji podatku dochodowego obciążającego mikroprzedsiębiorców*, [w:] *Rozwój rachunkowości w uwarunkowaniach współczesnej gospodarki*, red. A. Dziuba-Burczyk, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2012, s. 147–189.



- Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2007–2011*, Ministerstwo Finansów – Departament Podatków Dochodowych. dostępne na: [www.finance.mf.gov.pl](http://www.finance.mf.gov.pl)
- Kosakowski E., *Podatki dochodowe w obrocie gospodarczym. Wybrane zagadnienia*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce. Zarząd Główny, Warszawa 2010.
- Kosakowski E., *Podatki dochodowe od dochodu z działalności gospodarczej w 2013 r.*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce. Zarząd Główny, Warszawa 2013.
- Kozłowska H., *Optymalizacja podatkowa przedsiębiorstwa w dobie kryzysu*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce. Zarząd Główny, Warszawa 2011.
- Kubacki R., *Leksykon Podatku dochodowego od osób fizycznych 2009*, Unimex, Wrocław 2009.
- Kubacki R., *Leksykon Podatku dochodowego od osób fizycznych 2010*, Unimex, Wrocław 2010.
- Litwińczuk H., Karwat P., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, t. I, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Litwińczuk H., Karwat P., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, t. II, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Marciniuk J., *Podatek dochodowy od osób fizycznych*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Oliwkiewicz B., *Wpływ zmian zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych na funkcjonowanie mikroprzedsiębiorstw w Polsce w latach 2005–2011*, [w:] *Rozwój rachunkowości w uwarunkowaniach współczesnej gospodarki*, red. A. Dziuba-Burczyk, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2012, s. 191–213.
- Podatki 2010. Meritum*, red. A. Kaźmierski, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Podatki dochodowe w działalności gospodarczej i podatki kosztowe*, red. T. Berger, P. Liss, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce. Zarząd Główny, Warszawa 2013.
- Poszwa M., *Zarządzanie podatkami w małej i średniej firmie*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008–2009*, PARP, Warszawa 2010.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2009–2010*, PARP, Warszawa 2011.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2010–2011*, PARP, Warszawa 2012.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011–2012*, PARP, Warszawa 2013.
- Rosiński R., *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*, Difin, Warszawa 2010.
- Szczodrowski G., *Polski system podatkowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2010 Nr 220 poz. 1447.

Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991, Dz.U. 2012. poz. 361 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 2012 poz. 1278.

*Warunki życia i pracy w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Belgia*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy – Departament Rynku Pracy, Warszawa 2012.

*Warunki życia i pracy w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Estonia*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy – Departament Rynku Pracy, Warszawa 2012.

Wolański R., *System podatkowy w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

## Rozdział 5.

# Aktywa finansowe polskich gospodarstw domowych w latach 2007–2012

### 5.1. Wprowadzenie

Aktywa finansowe gospodarstw domowych to część ich majątku. Do składników majątku, oprócz aktywów finansowych, zaliczyć można nieruchomości, biżuterię, dzieła sztuki i inne kosztowności oraz dobra trwałego użytku<sup>1</sup>. Aktywa finansowe natomiast to gotówka, lokaty bankowe, obligacje, jednostki funduszy inwestycyjnych, akcje i inne instrumenty finansowe, które mogą stanowić produkty lub być przedmiotem obrotu na rynku finansowym. Aktywa finansowe, w odróżnieniu od innych wspomnianych mniej płynnych składników majątku, podlegają bieżącej wycenie rynkowej w jednostkach pieniężnych. Pozostała część majątku może także zostać wyceniona, wymaga to jednak na ogół pracy rzeczoznawcy. Większość gospodarstw domowych nie jest w stanie samodzielnie i obiektywnie wycenić wartości posiadanych nieruchomości, biżuterii, dzieł sztuki czy dóbr trwałego użytku. Oprócz nieruchomości nie stanowią one zazwyczaj zabezpieczenia dla kredytów, które gospodarstwa domowe zaciągają w bankach.

Celem opracowania jest pokazanie kierunków oraz przyczyn zmian w formach zagospodarowania wolnych środków przez gospodarstwa domowe w latach 2007–2012. Ponadto dokonano także próby oceny wpływu kryzysu gospodarczego na skłonność do oszczędzania oraz przyczyn ograniczonych umiejętności wyboru innych niż depozyty bankowe produktów finansowych.

---

<sup>1</sup> Przez analogię do finansów przedsiębiorstw można przyjąć okres ich użytkowania powyżej roku, np. samochód, meble, sprzęty AGD, elektronika.

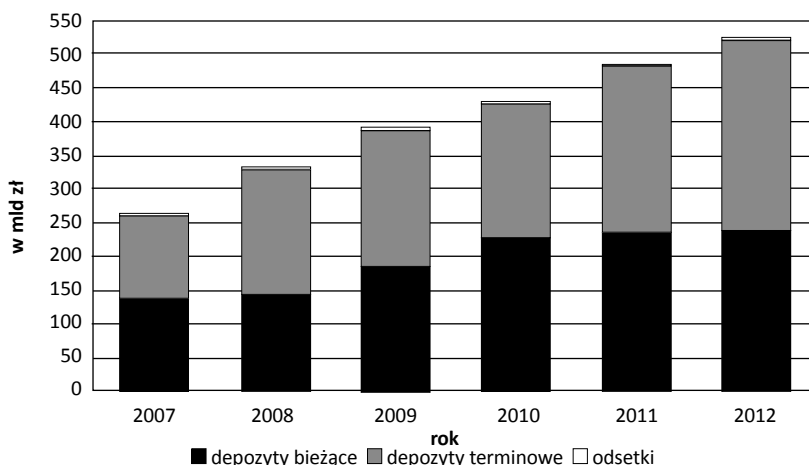
Wartość aktywów finansowych gospodarstw domowych wyrażona jest obecnie w złotych, ale w przyszłości, w przypadku przyjęcia przez Polskę waluty euro, ulegnie przeliczeniu na tę walutę po ustalonym kursie. Poziom kursu wymiany wpłynie na wartość tych środków wyrażonych w euro. Kurs wymiany powinien być wypadkową interesów wielu grup, m.in. eksporterów, importerów, wytwórców dóbr i usług na rynek krajowy oraz gospodarstw domowych. Dla tych ostatnich najlepszy byłby wysoki kurs złotych do euro przy przeliczeniu aktywów (np. lokaty bankowe) i niski przy przeliczeniu pasywów (ujemnych aktywów, np. kredytów bankowych). Przeliczenie zarówno dochodów gospodarstw domowych, jak i aktywów finansowych, przy wysokim kursie złotych do euro, dałoby ostatecznie większe środki w euro do dyspozycji gospodarstw domowych. Wysoki kurs złotych mógłby jednak spowodować spadek dochodów z eksportu i zmniejszenie liczby stanowisk pracy w sektorze przedsiębiorstw, dla których eksport jest głównym źródłem przychodów. Kwestia wyważenia kursu do odpowiedniego poziomu, tak aby korzyści przeważały straty w całej gospodarce, wykracza poza ramy tego opracowania. Warto jednak pokazać aktywa i pasywa gospodarstw domowych, tak aby decyzja o kursie przeliczeniowym brała pod uwagę poszczególne składniki tej ważnej w gospodarce kategorii.

## 5.2. Lokaty bankowe

Na koniec 2007 r. lokaty bankowe gospodarstw domowych wraz z odsetkami wynosiły 262,8 mld zł. W roku tym depozyty bieżące (136,6 mld zł) gospodarstw domowych pierwszy raz w historii były wyższe niż depozyty terminowe (126,2 mld zł – razem z odsetkami, por. rys. 1.). Wysoki udział depozytów bieżących wynikał z korzystnej koniunktury w gospodarce i na rynku pracy w latach poprzedzających, wzrostu płac i postępującego bumu konsumpcyjnego. W nadziei na kontynuację korzystnych trendów gospodarstwa domowe nie widziały potrzeby oszczędzania i pozostawiały środki z wynagrodzeń na kontach bieżących, które sprzyjają bieżącym zakupom. Mniejsze znaczenie przywiązywano do efektywnego zarządzania wolnymi środkami, np. przez ich przenoszenie na lokaty terminowe, dające wyższe oprocentowanie środków. Znakomita większość lokat (92% bieżących i 86% terminowych) prowadzona była w złotych.

Kryzys finansowy i spadki cen na rynku akcji w IV kwartale 2007 r., a co za tym idzie obniżenie się wartości większości jednostek funduszy inwestycyjnych, spowodowały wycofywanie środków z funduszy inwestycyjnych i ich ponowne inwestowanie w bezpieczniejsze lokaty bankowe, czego wynikiem był znaczny przyrost wartości depozytów terminowych i ich udział procentowy we wszystkich rodzajach lokat bankowych.

Rys. 1. Depozyty bieżące, terminowe i odsetki gospodarstw domowych w latach 2007–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP<sup>2</sup>

W 2008 r. znacznie (o prawie 50% w stosunku do końca roku poprzedniego) przyrosły depozyty terminowe (do kwoty 188,5 mld zł, licząc z odsetkami). Depozyty bieżące zwiększyły się tylko o ok. 5% do kwoty 143,4 mld zł. W wyniku tego depozyty bieżące ponownie, jak w poprzednich latach, spadły poniżej wartości depozytów terminowych. Zjawiska te wynikały z pogorszenia sytuacji na rynku pracy (zwiększone oszczędzanie w obawie przed utratą pracy), medialnego nagłośnienia skutków kryzysu i ucieczki od ryzykownych inwestycji (np. w jednostki funduszy inwestycyjnych) w bezpieczniejsze lokaty bankowe. Interesujące wydaje się to, że wzrósł udział depozytów terminowych w złotówkach (z 86% do 90%) i nie zmienił się w stosunku do poprzedniego roku udział depozytów złotych bieżących (ok. 92%). Może to świadczyć o zaufaniu do krajowej waluty mimo jej deprecjacji w tamtym okresie o ponad 20% w stosunku do euro i dolara.

W 2009 r. odwrotnie niż w roku poprzednim znacznie wzrosły (o prawie 30%) depozyty bieżące gospodarstw domowych (do 185,1 mld zł), a mniej (o ok. 10%) depozyty terminowe: do 206,7 mld zł. Tendencja taka może zapowiadać wzmoczoną skłonność do zakupów finansowanych z depozytów bieżących. Stosunkowo niewielki przyrost depozytów terminowych wskazuje na powrót popytu na bardziej ryzykowne aktywa, co zostanie omówione w dalszej części opracowania.

<sup>2</sup> *Należności i zobowiązania monetarnych instytucji finansowych i banków*, dostępne na [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl).

Na koniec 2010 r. struktura depozytów gospodarstw domowych kształtowała się podobnie jak w 2007 r. Poziom środków pieniężnych utrzymywanych w depozytach bieżących przekroczył wielkość środków utrzymywanych w depozytach terminowych. Depozyty bieżące gospodarstw domowych wzrosły o 22,7% (do 227 mld zł) w porównaniu z poprzednim rokiem. Natomiast depozyty terminowe spadły o 1,5% (do 199 mld zł) w porównaniu z 2009 r. Utrzymywanie dużej ilości środków pieniężnych w depozytach bieżących może świadczyć o wciąż złym postrzeganiu sytuacji gospodarczej kraju i obawie Polaków o własną wypłacalność. Wciąż rosnące bezrobocie (w IV kwartale 2010 r. wynoszące 12,4%<sup>3</sup>) oraz złe wiadomości z zagranicy (kryzys grecki) napędzały obawy przed niewypłacalnością. Pomiar nastrojów ekonomicznych<sup>4</sup> w Polsce przeprowadzony przez firmę TNS Pentor w styczniu 2011 r. potwierdził negatywny klimat konsumencki w badanym okresie (znaczny spadek oraz ujemna wartość wskaźnika klimatu konsumenckiego PENKON). Ponadto dynamika sprzedaży detalicznej w cenach stałych<sup>5</sup> w 2010 r. była pierwszy raz od wielu lat ujemna, spadła o 1% w stosunku do roku poprzedniego. Świadczy to o ograniczaniu konsumpcji w badanym okresie przez Polaków, co mogło być wywołane m.in. przez negatywne nastroje społeczno-ekonomiczne. Udział depozytów złotych w depozytach gospodarstw domowych ogółem kształtował się podobnie jak w roku poprzednim, wynosił ok. 93%.

W 2011 r. depozyty bieżące wzrosły tylko o 3,5% (do 235 mld zł) w porównaniu z rokiem poprzednim. W badanym roku nastąpił natomiast znaczny wzrost depozytów terminowych o 24,1% (do 247 mld zł), dzięki czemu w strukturze depozytów ogółem przeważały depozyty terminowe. Znaczny wzrost środków pieniężnych na lokatach bankowych odbył się kosztem funduszy inwestycyjnych, z których wycofano ok. 10% wartości jednostek uczestnictwa<sup>6</sup>. Spowodowane było to bardzo dużymi spadkami na warszawskiej giełdzie w sierpniu 2011 r. (od początku roku do września 2011 r. indeks WIG spadł o prawie 20%<sup>7</sup>). Jednocześnie średnie oprocentowanie depozytów terminowych powyżej trzech miesięcy<sup>8</sup> wzrosło o 0,6 punkta procentowego (z 4,3% do 4,9%) w 2011 r., przez co depozyty terminowe stały się atrakcyjniejsze niż rok wcześniej. Ocena kondycji gospodarczej kraju<sup>9</sup> przez Pola-

<sup>3</sup> „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” 2011, GUS, Warszawa 2011, s. 235.

<sup>4</sup> *Barometr nastrojów ekonomicznych*, styczeń 2011, <http://pentor-arch.tnsglobal.pl/63520.xml> (dostęp: 10.11.2014).

<sup>5</sup> „Rocznik Statystyczny” 2011..., s. 537.

<sup>6</sup> Dane IZFiA, dostępne na: [www.izfa.pl](http://www.izfa.pl).

<sup>7</sup> Dane GPW, dostępne na: [www.gpw.pl](http://www.gpw.pl).

<sup>8</sup> Dane NBP.

<sup>9</sup> *Barometr nastrojów ekonomicznych*, grudzień 2011, <http://pentor-arch.tnsglobal.pl/65234.xml>, dostęp: (dostęp: 10.11.2014).

ków była negatywna, podobnie jak w roku poprzednim (dalszy wzrost stopy bezrobocia w kraju do poziomu 12,5%<sup>10</sup>). Dynamika sprzedaży detalicznej w cenach stałych<sup>11</sup> była dodatnia (3,2% w stosunku do roku poprzedniego) pomimo istniejących negatywnych nastrojów konsumenckich (wskaźnik nastrojów konsumenckich dla badanego okresu miał wartość ujemną). Wyjaśnia to częściowo niska baza (spadek wskaźnika) z roku poprzedniego oraz zmęczenie powstrzymywaniem się od konsumpcji w poprzednim roku. Udział depozytów złotych w depozytach ogółem gospodarstw domowych wynosił jak w roku poprzednim 93%.

W 2012 r. nastąpił niewielki wzrost depozytów bieżących gospodarstw domowych, o 0,9% (do 237 mld zł) w porównaniu z rokiem poprzednim. Dużo większy wzrost zanotowały depozyty terminowe, ulokowano o 14,6% (do 283 mld zł) więcej środków niż w roku poprzednim. Jednocześnie wzrosło zainteresowanie funduszami inwestycyjnymi (wzrost o 27%<sup>12</sup> w porównaniu z 2011 r.), co świadczy o większej skłonności Polaków do oszczędzania i inwestowania niż rok wcześniej. Wyjaśnieniem tego stanu rzeczy może być Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>13</sup>. Ustawa ta stworzyła wiele kontrowersji, zwłaszcza dyskusję nad brakiem wystarczających środków na emerytury i renty, co wzbudziło obawę wielu Polaków o swoją sytuację finansową w wieku emerytalnym. Poza tym wzrost oszczędności może być tłumaczony faktem, że konsumenci coraz częściej z niepokojem patrzą na nadchodzącą przyszłość. Według badań firmy TNS Pentor w lutym 2012 r. coraz większy związek z ocenami przyszłej sytuacji kraju ma obecna ocena sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych. Konsumenci na podstawie doświadczeń z życia codziennego oraz licznych opinii ekspertów coraz rzadziej znajdują podstawy do formułowania pozytywnych ocen oraz prognoz sytuacji ekonomicznej ich własnych gospodarstw domowych.

Co ciekawe, nie widać wpływów afery Amber Gold, która miała miejsce latem 2012 r. Sprawa bankructwa owego parabanku nie spowodowała zachwiania polskiego rynku bankowego w wyniku wycofywania środków finansowych z banków przez gospodarstwa domowe. Uznały one, że sprawa z ich punktu widzenia miała marginalny charakter i dotknęła tylko tych, którzy nierozważnie lokowali swoje pieniądze poza systemem bankowym.

Na koniec marca 2013 r. depozyty bieżące wzrosły o 7,6% (do 255 mld zł) w porównaniu z grudniem 2012 r. Depozyty terminowe spadły natomiast

<sup>10</sup> „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” 2012, GUS, Warszawa 2012, s. 240.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 540.

<sup>12</sup> Dane IZFIA.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2012 poz. 637.

o 0,4% (do 282 mld zł). Wyższy przyrost depozytów bieżących niż depozytów terminowych nie miał jednak odzwierciedlenia we wzroście sprzedaży detalicznej. Porównując okres od stycznia do marca 2013 r. z analogicznym okresem roku poprzedniego, nie notuje się wzrostu konsumpcji, który mógłby być oznaką poprawy koniunktury gospodarczej. Dynamika sprzedaży detalicznej w cenach stałych dla tego okresu wynosiła 0% (znacznie lepiej wypadł 2012 r., w którym owa dynamika wynosiła 8,4%)<sup>14</sup>.

### **5.3. Kredyty dla gospodarstw domowych jako ujemne aktywa finansowe**

W 2007 r. polskie gospodarstwa domowe zadłużone były w bankach na łączną kwotę ok. 260 mld zł. Największy udział (47%) w tej kwocie miały kredyty na nieruchomości warte 122 mld zł. Kredyty konsumpcyjne warte 95 mld zł stanowiły 37% wszystkich kredytów (rys. 2). Wśród kredytów konsumpcyjnych stosunkowo duży udział miały kredyty w rachunku bieżącym (10,5 mld zł) oraz kredyty zaciągnięte z użyciem kart kredytowych (8,8 mld zł). Pod względem terminu najwyższą wartość (83,5 mld zł) miały kredyty o najdłuższym, ponad 20-letnim okresie spłaty, następnie od roku do pięciu lat (62,3 mld zł) oraz od 10 do 20 lat (43,8 mld zł). Wśród wszystkich kredytów walutowe stanowiły tylko ok. 28% wartości, ale wśród kredytów mieszkaniowych przeważały już walutowe, stanowiąc 55% wartości kredytów zaciąganych na ten cel.

W grupie gospodarstw domowych przedsiębiorcy indywidualni prowadzący działalność gospodarczą na własny rachunek, na zasadzie wpisu do ewidencji gospodarczej i zatrudniający do dziewięciu osób włącznie, byli zadłużeni w bankach na koniec 2007 r. na kwotę 25,5 mld zł. Kredyty te miały przede wszystkim charakter bieżący (na potrzeby prowadzonej działalności – 10,3 mld zł) i inwestycyjny (8,7 mld zł). Rolnicy indywidualni zadłużeni byli na kwotę 17,4 mld zł, w tym na inwestycje 10,9 mld zł, a na bieżącą działalność 4,5 mld zł.

Nagłaśniane od 2007 r. wprowadzenie utrudnień w udzielaniu kredytów (szczególnie walutowych, według wprowadzonej wcześniej przez nadzór finansowy tzw. rekomendacji S) mogły spowodować wzrost skłonności do zaciągnięcia kredytu w obawie przed ewentualnym wprowadzaniem dalszych restrykcyjnych warunków. Wartość kredytów zaciąganych przez gospodarstwa domowe w systemie bankowym systematycznie rosła od początku lat 90. XX w. Jednak największa dynamika ich przyrostu wystąpiła w dwóch kolejnych latach: 2007 i 2008 (odpowiednio 38% i 45% w stosunku do końca roku poprzedniego).

<sup>14</sup> „Biuletyn Statystyczny” 2013, nr 3, GUS, Warszawa, s. 174.



Jak już wspomniano, w 2008 r. mimo kryzysu nastąpiło przyspieszenie akcji kredytowej. Łączna wartość kredytów w sektorze gospodarstw domowych osiągnęła poziom ok. 374 mld zł, w tym kredytów na nieruchomości 199 mld zł. Był to rekordowy przyrost w tym segmencie rynku o prawie 65% w stosunku do poprzedniego roku. Kredyty konsumpcyjne osiągnęły wartość 125,8 mld zł, przyrastając o 33%. Kredyty w rachunku bieżącym praktycznie nie zmieniły swojej wartości, a kredyty związane z funkcjonowaniem kart kredytowych przyrosły do poziomu 12,5 mld zł, zwiększając swoją wartość o 42%.

Udział kredytów walutowych w kredytach na nieruchomości wzrósł do 67%, co pociągnęło także wzrost udziału kredytów walutowych we wszystkich kredytach do 40%. Pod względem terminów najszybciej (o 84% w stosunku do końca 2007 r.) przyrosły w 2008 r. kredyty o terminach powyżej 20 lat – do kwoty 153,8 mld zł.

Stosunkowo dużo (o ok. 30%) przyrosły także w 2008 r. kredyty dla przedsiębiorców indywidualnych, osiągając wartość 34,3 mld zł, z czego kredyty w rachunku bieżącym wyniosły 13,7 mld zł, a kredyty inwestycyjne 11,3 mld zł. Niewiele natomiast (o ok. 7%) wzrosły w 2008 r. kredyty dla rolników indywidualnych do poziomu 18,6 mld zł, z czego kredyty w rachunku bieżącym wyniosły 5 mld zł, a kredyty inwestycyjne 11,6 mld zł.

W 2009 r. spadło tempo przyrostu udzielanych dla gospodarstw domowych kredytów do 14% w skali roku, a łączne zadłużenie omawianych podmiotów osiągnęło poziom 421 mld zł. Kredyty na nieruchomości zwiększyły się do poziomu 222 mld zł, co stanowiło przyrost w stosunku rocznym już tylko o ok. 12%. Podobny przyrost zanotowały kredyty konsumpcyjne, które osiągnęły poziom 141 mld zł. Wliczane w kredyty konsumpcyjne zadłużenie w rachunku bieżącym wzrosło o ok. 5% do poziomu 11,3 mld zł, a zadłużenie z tytułu użytkowania kart kredytowych wzrosło o ok. 18% do poziomu 14,8 mld zł.

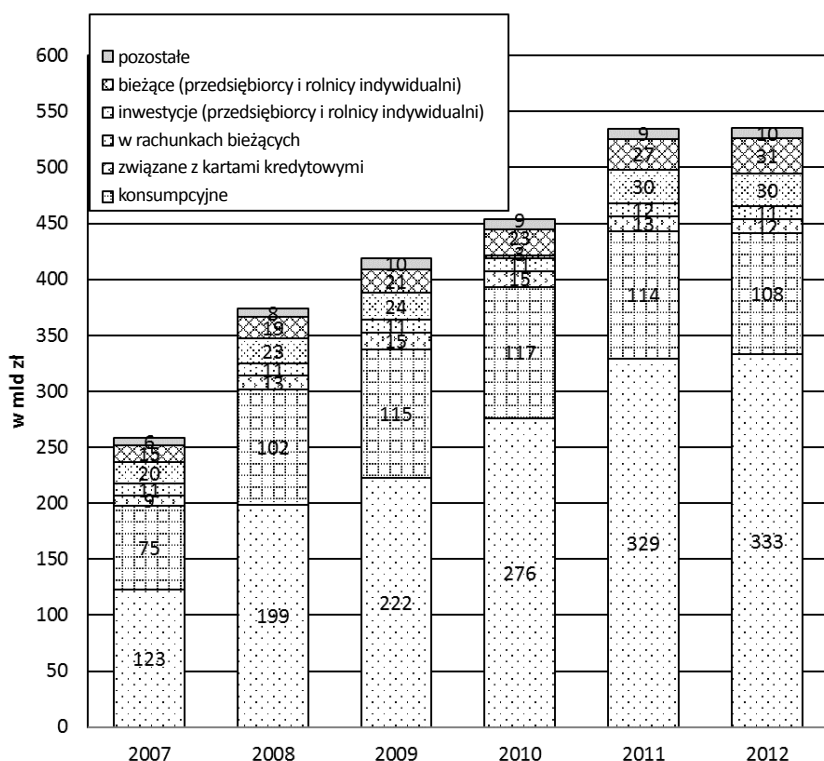
Udział kredytów walutowych w kredytach na nieruchomości spadł do 63%, co było wynikiem stosowania przez banki rekomendacji S<sup>15</sup> i własnych obaw kredytobiorców związanych z wahaniami kursu złotówki w stosunku do innych walut. Wśród kredytów konsumpcyjnych tylko niespełna 7% było udzielonych w walutach obcych. Interesujące jest, że najszybszy przyrost

---

<sup>15</sup> Rekomendacja S wprowadzona od lipca 2006 r. jest wytyczną Komisji Nadzoru Finansowego w stosunku do banków, nakazującą oferowanie w pierwszej kolejności kredytu w złotówkach, informowanie o ryzyku walutowym i przedstawianie osobom chcącym zaciągnąć kredyt symulacji pokazujących wpływ zmiany kursu walut i stóp procentowych na ratę kredytu. Dodatkowo bank powinien wymagać, aby zaciągający kredyt walutowy mieli zdolność kredytową pozwalającą spłacić kredyt w złotówkach o wartości 120% odpowiadającego mu kredytu walutowego.

w stosunku rocznym (o 22%) zanotowały kredyty zaciągnięte na okres od pięciu do 10 lat. W kategorii kredytów na nieruchomości sugeruje to korzystanie ze spadku cen nieruchomości przez osoby i rodziny o stosunkowo wysokich dochodach, a co za tym idzie zdolności kredytowej, gdyż klienci tacy mogą pozwolić sobie na wysokie raty związane z krótkim okresem spłaty. W kategorii kredytów konsumpcyjnych z kolei jest to stosunkowo długi okres spłaty i może wskazywać na korzystanie przez mniej zamożne gospodarstwa domowe, które optymistycznie oceniają swoją sytuację finansową w dłuższym okresie.

Rys. 2. Kredyty dla gospodarstw domowych w latach 2007–2012 wg przeznaczenia



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP<sup>16</sup>.

Mniej także w 2009 r. (niż w 2008 r.) przyrosły kredyty ogółem dla gospodarstw domowych prowadzących własną działalność gospodarczą – o ok. 12%, do poziomu 38,4 mld zł. Wśród nich najwolniej przyrastały kredyty

<sup>16</sup> *Należności i zobowiązania...*

na inwestycje i na nieruchomości (po ok. 7%), szybciej kredyty na bieżącą działalność (13%), a najszybciej kredyty eksportowe i na zakup papierów wartościowych (22% w stosunku do końca roku poprzedniego). Może to świadczyć o stosunkowo dobrych warunkach prowadzenia bieżącej działalności, w tym eksportowej, ale ostrożnym podchodzeniu do rozwijania działalności przez większe inwestycje. Tylko kilkuprocentowe wzrosty osiągnęły w 2009 r. kredyty dla rolników indywidualnych, ich łączna wartość osiągnęła poziom 19,4 mld zł.

Rok 2010 przyniósł ze sobą dalsze zwiększenie kwoty kredytów dla gospodarstw domowych o ok. 60 mld zł do kwoty ponad 477 mld zł. Znakomita większość przyrostu tych kredytów przeznaczona była na zakup nieruchomości (53 mld zł). Z czego 61% wartości tych kredytów udzielonych w II połowie 2010 r. było w walucie obcej (z tego 90% we frankach szwajcarskich), a 39% w złotychkach. Przyrost kredytów mieszkaniowych w ciągu roku wyniósł więc prawie 20%, a kredytów konsumpcyjnych tylko ok. 1%.

Największy odsetek kredytów zaciągniętych w 2010 r. przypadł na osoby prywatne. Stanowiło to kwotę 415 mld zł, czyli ponad 85% ogólnej wartości kredytów gospodarstw domowych. Wzrost w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 14%. Kredyty dla przedsiębiorców indywidualnych wynosiły 43 mln zł (przyrost o 10%), a dla rolników indywidualnych 20 mln zł (przyrost o 3%).

W 2011 r. tempo przyrostu udzielanych kredytów utrzymało się na poziomie ok. 12%. Już od końca 2009 r. zauważalna była stagnacja na rynku kredytów konsumpcyjnych, które pod koniec 2011 r. po raz pierwszy odnotowały 2-procentowy spadek. Przyczyną tego mogły być regulacje ograniczające dostęp do kredytów, związane z wprowadzeniem rekomendacji T<sup>17</sup>, oraz zbyt niska dynamika dochodów gospodarstw domowych. Zauważyć jednak można dalszy przyrost kredytów mieszkaniowych. Zwiększyły one swoją wartość do 320 mld zł (przyrost o 19%), z czego nadal dominującą, choć spadającą, rolę odgrywają, podobnie jak i w innych latach, kredyty walutowe stanowiące 60% kredytów na nieruchomości. Na wzrost zainteresowania kredytami w złotychkach, oprócz ograniczeń administracyjnych, wpłynął nagły wzrost kursu franka w stosunku do złotówki w lipcu 2011 r., który wyniósł ok. 3,70, podczas gdy od początku roku kształtował się w granicach 3,05–3,28 zł, a w 2010 r. praktycznie nie przekraczał 3 zł<sup>18</sup>. Doprowadziło to do zwiększenia wartości już zaciągniętych we frankach kredytów. Czynniki

<sup>17</sup> Rekomendacja T, ogłoszona na początku 2010 r., która weszła w życie w sierpniu, przewidywała możliwość udzielania kredytów tylko do wysokości spłaty łącznych rat nieprzekraczających 50% dochodów netto kredytobiorcy. W przypadku zarobków powyżej średniej krajowej próg ten jest przesunięty do 65% dochodów.

<sup>18</sup> *Archiwalne kursy walut*, dostępne na: [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl).

te doprowadziły do wzrostu zadłużenia gospodarstw domowych w ciągu jednego miesiąca o 13,5 mld zł do kwoty 513,7 mld zł.

Wartość kredytów inwestycyjnych w 2011 r. wzrosła o 3 mld do 29 mld zł, co stanowiło 13-procentowy przyrost. W zdecydowanej większości przyrost ten przypadł na wzrost wartości walutowych kredytów inwestycyjnych (przyrost 30-procentowy w porównaniu do roku poprzedniego). Warto także wspomnieć, że wartość kredytów walutowych stanowiła w 2011 r. 39% wartości wszystkich kredytów gospodarstw domowych.

W 2011 r. przedsiębiorcy indywidualni przeznaczali na inwestycje 15 mld zł kredytu, co stanowiło 52% ogółu kredytów inwestycyjnych dla gospodarstw domowych. Pozostałe 48% przypada na rolników indywidualnych, a wartość tych kredytów wzrosła o 10%.

W kolejnym 2012 r. tempo przyrostu udzielanych kredytów dla gospodarstw domowych gwałtownie spadło do poziomu 0,15%. Kredyty przeznaczone na nieruchomości wzrosły nieznacznie do poziomu 332 mld zł, czyli o ok. 3 mld zł. Kredyty na inwestycje pozostały praktycznie bez zmian, kształtując się na poziomie 29 mld zł. Kwota kredytów o charakterze bieżącym wzrosła o ok. 3 mld zł do wartości 31 mln zł, natomiast wartość kredytów konsumpcyjnych spadła o 5% do poziomu 132 mld zł. W tym roku po raz pierwszy od dłuższego czasu odnotowano spadek kredytów walutowych o ok. 11% przy jednoczesnym utrzymującym się wzroście kredytów złotych, co doprowadziło do spadku wartości kredytów walutowych w ogólnej strukturze kredytów gospodarstw domowych. Po części przyczyną tej zmiany było obniżenie kursu franka szwajcarskiego w stosunku do złotówki, w związku z czym wartość już zaciągniętych kredytów w tej walucie obniżyła się. Innymi czynnikami była dezorientacja Polaków odnośnie do kierunku zmian cen, niskiego poziomu wzrostu realnych wynagrodzeń i zagrożenia bezrobociem. Przewidywania te przez spadek popytu osłabiają koniunkturę gospodarczą. Pomimo spadku cen mieszkań i przewagi podaży nad popytem zainteresowanie zakupem nieruchomości było niższe niż w okresie największego nasilenia zjawisk kryzysowych. Zauważalny był także trend spadkowy odnośnie do finansowania zakupu samochodów czy wydatków remontowych pochodzących ze środków obcych. Jedynie 35% gospodarstw domowych było skłonnych skorzystać, chociaż w części, ze środków obcych przy zakupie samochodu, podczas gdy w 2008 r. odsetek ten wynosił prawie 65%. Powiększył się także odsetek gospodarstw domowych mających niewielkie problemy ze spłatą swoich zobowiązań, z poziomu 33,7% do 41,8%, a grupa gospodarstw mająca duże problemy ze spłatą swoich zobowiązań wzrosła do 11,5% (z 10,8%). Wzrósł odsetek gospodarstw niepotrafiących przewidzieć swojej przyszłej zdolności do obsługi długu oraz tych, które spodziewają się problemów ze spłatą swoich zobowiązań<sup>19</sup>.

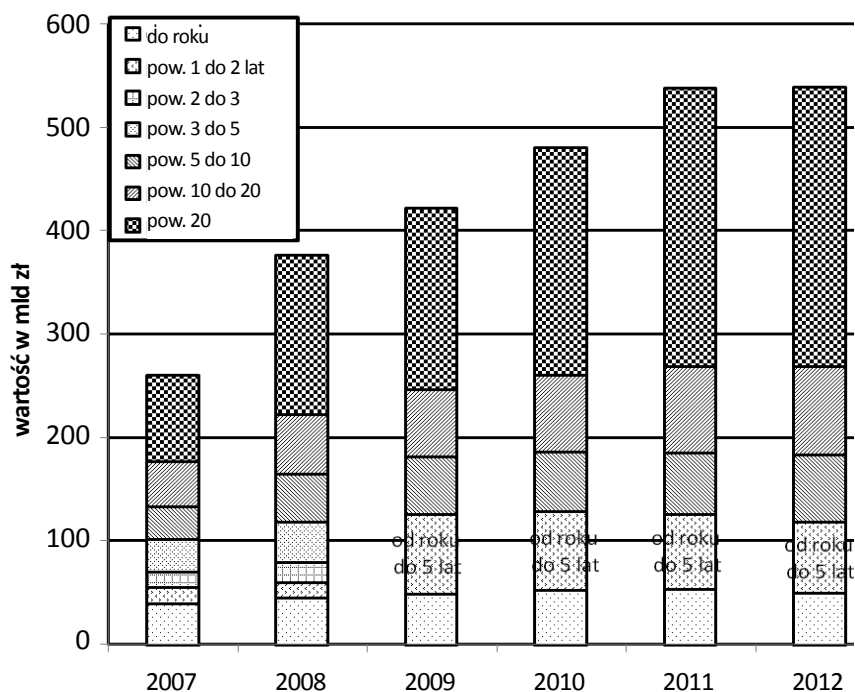
<sup>19</sup> P. Białowolski, S. Dudek, *Finanse gospodarstw domowych w IV kw. 2012*, 16.11.2012, dostępne na: [www.egospodarka.pl](http://www.egospodarka.pl).

Jak już wspomniano wcześniej, w 2012 r. sytuacja uległa znacznej zmianie. Kwota kredytów osób prywatnych obniżyła się o 0,7%. Dynamika przyrostu kredytów przedsiębiorców indywidualnych i rolników indywidualnych utrzymała się na plusie, lecz obniżyła się dla tych pierwszych do ok. 5%, a dla drugich do 8%.

W pierwszej połowie 2013 r. w dalszym ciągu utrzymał się niski przyrost wartości udzielanych kredytów wynoszący 0,8%. Wprowadzie wartość kredytów walutowych zaczęła wzrastać, lecz przyrost ten był znikomy. Wartość kredytów konsumpcyjnych zaczęła nieznacznie spadać do poziomu 131 mld zł, natomiast wartości pozostałych rodzajów kredytów minimalnie wzrosły.

Inne zmiany polegały na tym, że dynamika wartości kredytów osób prywatnych osiągnęła wartość dodatnią, jednak wynosiła ona tylko nieco ponad 0,5%. Natomiast jeszcze bardziej obniżyła się dynamika przyrostu wartości kredytu dla przedsiębiorców indywidualnych do 2,5% i rolników indywidualnych – osiągając spadek na poziomie 0,5%.

Rys. 3. Kredyty dla gospodarstw domowych w latach 2007–2012 wg terminów spłaty



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> *Należności i zobowiązania...*

W zakresie terminów spłat kredytów najszybciej przyrastały te o ponad 20-letnim terminie spłaty (por. rys. 3). O ile w 2007 r. stanowiły one niespełna jedną trzecią wszystkich kredytów, o tyle dwa lata później ich udział wzrósł prawie do 42% łącznych kredytów dla gospodarstw domowych. Jednocześnie dynamika ich przyrostu w stosunku rocznym osiągała w latach 2007–2008 ponad 80%, dopiero w 2009 r. ich przyrost zwolnił do 14%. Ponowne przyspieszenie dla najdłuższych kredytów nastąpiło w 2010 r. (przyrost o 25%) i 2011 r. (przyrost o 22%), jednak już w 2012 r. tempo przyrostu znacznie spadło do poziomu 0,5% i sytuacja ta utrzymała się także w pierwszym kwartale 2013 r. Udział kredytów o najkrótszym terminie spłaty (do jednego roku) do wszystkich kredytów spadał w opisywanych latach z 14% do 11%, a w pierwszym kwartale 2013 r. wynosił już tylko 9%. Dynamika ich rocznego przyrostu spadała z 20% w 2007 r. do 7% w 2012 r., a w pierwszym kwartale 2013 r. nastąpił spadek o 2%. Dużą część rynku kredytów krótkoterminowych przejęły firmy pożyczkowe, które nie stosują rygorystycznych procedur w sprawdzaniu zdolności kredytowej klientów, rekompensując sobie straty na niespłacanych kredytach wysokimi odsetkami. Stosunkowo stały udział w strukturze wszystkich kredytów utrzymywały te o terminach spłaty 5–10 lat (ok. 12%) oraz 10–20 lat (ok. 16%). Szybszy przyrost w skali roku odnotowały jednak te pierwsze (o ok. 34%) niż te dłuższe (o ok. 23%). Kredyty o terminach spłaty powyżej roku do dwóch lat, powyżej dwóch do trzech lat oraz od trzech do pięciu lat zostały w statystykach NBP od 2009 r. połączone w jedną kategorię od roku do pięciu lat (co zaznaczono w słupku 2009 r. na rys. 3) i łącznie stanowiły ok. 18% wszystkich kredytów. Ich udział w kolejnych latach nieznacznie spadł, osiągając w pierwszym kwartale 2013 r. 12% w całej strukturze. Jednocześnie wzrósł udział kredytów ponad 20-letnich z 42% w 2009 r. do 50% w pierwszym kwartale 2013 r.

Reasumując zmiany w kredytach dla sektora gospodarstw domowych, należy zauważyć, że w początkowej fazie kryzysu nastąpiła zwiększona skłonność do zadłużania się, wynikająca z braku odczuwania jego skutków i stosunkowo dobrej sytuacji polskiej gospodarki. Pewną rolę odegrały także działania marketingowe banków i pośredników nakłaniające do zaciągnięcia kredytu przed wejściem w życie kolejnych utrudnień w ich zaciąganiu (np. nagłośnienie tzw. rekomendacji T). W 2009 r., kiedy pewne objawy kryzysu stały się bardziej odczuwalne (np. wzrost bezrobocia, obawy przed utratą źródeł dochodów w przyszłości oraz oczekiwania dalszego spadku cen nieruchomości), tempo wzrostu kredytów osłabło. Stosunkowo wolniej przyrastały także kredyty w walutach obcych, tak że ich relacja do kredytów złotówkowych zaczęła pierwszy raz od kilku lat spadać. Warto także odnotować, że udział kredytów zagrożonych w 2007 r. wynosił tylko 4,1%, a w 2008 r. spadł jeszcze do rekordowo niskiego poziomu 3,5%. W kolejnym roku wzrósł już do 5,5%, przy czym w kredytach mieszkaniowych nastąpił wzrost udziału z 1%

tylko do 1,5%, a w kredytach konsumpcyjnych z 6,6% do 10,8%. Wśród kredytów mieszkaniowych więcej zagrożonych było wśród złotych (wzrost z 2% do 2,4%) niż walutowych (wzrost z 0,6% do 1%). Nie potwierdza się więc powszechna opinia, że kredyty walutowe zaciągane są nierozważnie, bez zwracania uwagi na ryzyko zmian wartości złotówki. Wskaźniki kredytów zagrożonych, mimo wzrostu w okresie obecnego kryzysu, nadal pozostają na stosunkowo niskim poziomie w porównaniu z latami spowolnienia gospodarczego i wysokiego bezrobocia na początku obecnej dekady, kiedy to w 2002 r. osiągnęły poziom ponad 14%. W 2010 r. utrzymywała się wysoka dynamika przyrostu kredytów mieszkaniowych wynosząca ok. 20%, jednak dało się już zauważyć stagnację na rynku kredytów konsumpcyjnych, które pod koniec 2011 r. po raz pierwszy osiągnęły ujemny przyrost o wartości 2%. Było to spowodowane niską zdolnością gospodarstw domowych do finansowania krótkoterminowych potrzeb konsumpcyjnych i ich ograniczaniu.

Od 2012 r. stagnacja ogarnęła już wszystkie rodzaje kredytów gospodarstw domowych, czego dowodzi jedynie 0,15% przyrost kwoty kredytów. Po raz pierwszy nastąpiło także obniżenie wartości kredytów walutowych. Dodatkowo pogorszyły się prognozy spłaty kredytów. Więcej gospodarstw zaczęło mieć mniejsze lub większe problemy ze spłatą swoich zobowiązań lub takie problemy przewidywało w przyszłości. Pierwszy kwartał 2013 r. nie przyniósł znaczącej zmiany w dynamice kredytowej – utrzymywała się ona wokół zera. Zmiany sytuacji upatrywać można w działaniach Rady Polityki Pieniężnej, która w ostatnim okresie systematycznie obniża koszt pieniądza, co znajdzie swoje odzwierciedlenie w niższym oprocentowaniu kredytów, a co za tym idzie, w zwiększeniu popytu na kredyty.

#### **5.4. Pozostałe aktywa finansowe gospodarstw domowych**

Pomimo tego, iż pracownicy nie mają bezpośredniego wpływu na wartość transferów przekazywanych przez ZUS otwartym funduszom emerytalnym, to środki te gromadzone w ramach II obowiązkowego filaru na emerytury można zaliczyć do oszczędności, z których w przyszłości korzystać będą członkowie gospodarstw domowych. Przed kryzysem najwyższą wartość aktywa OFE osiągnęły w październiku 2007 r.: 142,8 mld zł. W połowie 2007 r. ponad 38% aktywów wszystkich funduszy stanowiły akcje, a 57% obligacje. W kolejnych kwartałach zarządzający funduszami zmniejszali udział akcji, a zwiększali udział obligacji w portfelach, osiągając w I kwartale 2009 r. rekordowo niskie proporcje dla akcji (ok. 20%) i wysokie dla obligacji (ok. 76%). Pod koniec 2008 r. wskutek zawirowań na rynku finansowym aktywa OFE zmniejszyły się do 138,2 mld zł. Kolejne kwartały przyniosły przyrost aktywów OFE do poziomu 180,5 mld zł, z udziałem

30% akcji i 67% obligacji w grudniu 2009 r. Do tej formy II filaru emerytalnego zapisanych jest 14,5 mln osób, co daje średnią kwotę zgromadzoną na koncie uczestnika ok. 12,5 tys. zł. W ciągu całego 2010 r. wartość aktywów nadal rosła i zwiększyła się do ponad 223,27 mld zł na koniec 2010 r. Udział akcji w tych wielkościach zwiększył się z 32,52% w pierwszym kwartale do 36,24% w ostatnim kwartale. Procentowy udział obligacji wykazywał w omawianym roku tendencję odwrotną do akcji, spadł on o prawie 6 punktów procentowych do 58,69% aktywów OFE. Pomimo ciągłego wzrostu wartości aktywów OFE, które na 31 grudnia 2011 r. wynosiły 227,45 mld zł, kolejny okres przyniósł kolejne zmiany udziałów poszczególnych składowych. Nie spowodowały one jednak powrotu do poziomów z poprzedniego roku. Nadal przeważającą część (62%) stanowiły obligacje, jako najbezpieczniejszy instrument finansowy, a 30,8% stanowiły akcje. W ostatnim kwartale 2012 r. portfele inwestycyjne OFE miały wartość 271,44 mld zł., z czego już jedynie 55,97% stanowił udział obligacji, a 34,86% akcji. Udział obligacji w portfelach OFE w tym roku był niższy niż w 2007 r. Spadek ten towarzyszył wzrostowi znaczenia akcji spółek notowanych na regulowanym rynku giełdowym oraz coraz większemu zainteresowaniu OFE depozytami bankowym i papierami wartościowymi, których udział obecnie wynosi ponad 8%. Instrumenty finansowe tego typu są wykorzystywane głównie przy lokowaniu środków w podstawowe kategorie lokat. Jak można zauważyć, procentowy udział akcji w portfelu inwestycyjnym OFE nie był znaczny, był nawet niższy o około 10% od limitu inwestycyjnego OFE dla akcji, który w 2012 r. został podniesiony do 45%. Mimo podniesionego limitu fundusze nie decydowały się na większą aktywność na giełdzie z powodu niepewnej sytuacji. Drugim powodem było zagrożenie podniesienia minimalnej stopy zwrotu poszczególnych OFE, która jest wyliczana z wyników z trzech ostatnich lat. Jest ona ustalana przez Komisję Nadzoru Finansowego, a jej nieosiągnięcie skutkuje dopłatą dla klientów różnicy ze środków własnych funduszu.

W ramach III dobrowolnego filaru emerytalnego najwięcej środków zgromadzono na indywidualnych kontach emerytalnych (IKE). Niestety od 2007 r. maleje liczba prowadzonych kont w tej formie oszczędzania na emeryturę. Oznacza to, że część osób wycofała środki i zrezygnowała z dalszego systematycznego oszczędzania. W 2007 r. prowadzonych było 915,5 tys. kont, a rok później 854 tys. (spadek o ponad 6%). W 2008 r. spadła też wartość aktywów do 1,63 mld zł (spadek o 251 mln zł, czyli o ok. 13%). W 2009 r. w stosunku do roku poprzedniego nastąpiło dalsze zmniejszenie liczby prowadzonych kont z 854 tys. do 809 tys. sztuk (spadek o 5%). Zwiększyły się natomiast aktywa z 1 614 mln zł do 2 199 mln zł (przyrost o 36%). Średnia wpłata wyniosła 1807 zł i była znacznie niższa od dopuszczalnego limitu 9 579 zł. Przeciętna kwota zgromadzona na koncie wyniosła 2 718 zł.



Pierwsze objawy kryzysu spowodowały więc wycofywanie się z długofalowego oszczędzania, następnie jednak, ci którzy nie zrezygnowali z tej formy gromadzenia środków na emeryturę, zwiększyli wartość wpłat. Rok 2010 przyniósł dalszy spadek liczby prowadzonych IKE do 792,5 tys. sztuk. W kolejnym roku tendencje się odwróciły, liczba prowadzonych kont zaczęła rosnąć, w skutek czego na koniec 2011 r. było ich ponad 814 tys. Rok później liczba ta spadła, lecz była to już nieznaczna zmiana (0,09%). W ciągu trzech lat (2010–2012) wartość aktywów IKE znacznie wzrosła z 2 726 mln zł na koniec 2010 r. do 3 542 mln zł na koniec 2012 r. Zmiany te wskazują, że następuje powolny powrót do oszczędzania w ramach IKE. Wielu ludzi zaczyna interesować się alternatywnymi dla emerytur formami oszczędzania na przyszłość. Zainteresowanie to nie przekłada się jednak na znaczący przyrost osób oszczędzających długookresowo na emeryturę.

Nowym produktem wchodzącym w skład III filaru emerytalnego są indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE), które są dostępne od stycznia 2012 r. Konta te są bardzo podobne do analizowanych wcześniej IKE, a główną różnicę stanowi moment powstania obowiązku podatkowego z tytułu podatku dochodowego. Składki mogą być odpisywane od podstawy naliczenia podatku dochodowego, ponadto ich dodatkową zaletą jest zwolnienie z tzw. podatku Belki. Obowiązek podatkowy jednak powstaje w momencie wypłaty środków. W 2012 r. otworzono 504 tys. kont, z czego na koniec okresu prowadzonych było 496,8 tys. sztuk, wartość aktywów natomiast wyniosła 52,9 mln zł. Wielkości te są nieporównywalnie niskie w stosunku do danych dotyczących IKE, jednak należy pamiętać, iż jest to nowo wprowadzony sposób oszczędzania i można się spodziewać wzrostu zarówno liczby kont, jak i wartości aktywów w przyszłych latach.

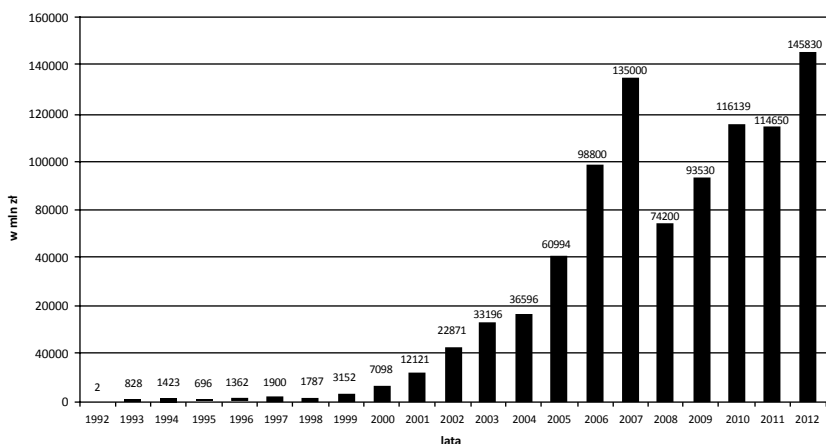
Kolejną sformalizowaną formą gromadzenia środków na emeryturę w ramach III filaru systemu emerytalnego są pracownicze programy emerytalne (PPE). Pod koniec 2008 r. działało 1 078 takich programów, prowadzonych przez 1 112 pracodawców (różnica wynika z prowadzenia programów międzyzakładowych). W programach tych uczestniczy 325 tys. pracowników. Wartość środków PPE wynosiła około 3 608 mln zł i spadła o 200 mln zł w stosunku do 2007 r. W latach 2009, 2010 i 2011 liczba PPE systematycznie rosła i wynosiła odpowiednio 1 099, 1 113, 1 116 programów. Liczba pracodawców prowadzących PPE również wzrosła z 1 132 w 2009 r. do 1 150 w 2011 r. W 2011 r. uczestniczyło w PPE 344 tys. pracowników, a wartość ich środków na koniec roku wynosiła ok. 6 598 mln zł. W ciągu czterech lat środki zgromadzone w PPE uległy podwojeniu, pomimo że liczba pracowników i pracodawców w PPE nie wzrosła w tak dużym stopniu.

Inną formą III filaru emerytalnego są pracownicze fundusze emerytalne (PFE), zarządzane przez pracownicze towarzystwa emerytalne (PTE), specjalnie powołane w tym celu przez pracodawcę. Towarzystwa te muszą mieć

formę spółki akcyjnej, powołanej do zarządzania gromadzonymi środkami na zasadzie *non profit*. Konieczność powołania takiej spółki i zatrudnienia kompetentnych osób (doradcy inwestycyjnego) jest stosunkowo dużym problemem dla pracodawców, rzadko więc korzysta się z takiej formy oszczędzania w ramach III filaru. Pod koniec 2009 r. działało tylko pięć PFE, dysponujących łącznie kwotą około 1 350 mln zł. W kolejnych analizowanych latach nadal liczba PFE nie zmieniła się, lecz na koniec 2012 r. ich portfel inwestycyjny i środki pieniężne były równe 1 893 mln zł, czyli ich wartość wzrosła o 28,67% w stosunku do 2009 r.

Kolejną ważną formą gromadzenia oszczędności przez gospodarstwa domowe jest zakup jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych. Pod koniec 2007 r. jednostki uczestnictwa i certyfikaty inwestycyjne posiadało ponad 3,2 mln osób, a wartość aktywów wynosiła 135 mld zł, co dawało średnio około 42 tys. zł na osobę. Zmniejszenie się wartości aktywów zarządzanych przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych (TFI) o 61 mld zł w 2008 r. było spowodowane spadkiem wartości instrumentów finansowych o ok. 31 mld zł oraz wycofaniem 30 mld zł. W styczniu i lutym 2009 r. aktywa funduszy inwestycyjnych nadal jeszcze spadały, osiągając najniższy w czasie kryzysu poziom 67,7 mld zł. Od marca 2009 r. następował przyrost wartości środków do poziomu 93,5 mld zł w grudniu 2009 r. W 2010 r. wartość aktywów zarządzanych przez TFI wzrosła o ok. 23 mld zł w porównaniu z rokiem ubiegłym, co pozwoliło uzyskać 24% wzrostu wartości rynku (w 2009 r. było to 26%). Na pozytywny wynik 2010 r. największy wpływ miało korzystne saldo nabyć i umorzeń, w mniejszym stopniu wpłynęły na to rezultaty zarządzania. W 2011 r. wartość rynku funduszy wahała się, a na koniec roku suma środków zarządzanych przez TFI była niższa niż w roku poprzednim o ponad miliard zł, co było spowodowane niekorzystnym bilansem wpłat i wypłat klientów oraz bessą na warszawskiej giełdzie. W omawianym okresie informacje makroekonomiczne dotyczące państw strefy euro oraz wartości światowych indeksów negatywnie oddziaływały na nastroje społeczne, co bezpośrednio wpłynęło na decyzje inwestorów. Z kolei 2012 r. zakończył się najwyższym w historii poziomem wartości środków zarządzanych przez TFI – wartość rynku na 31 grudnia 2012 wyniosła 145,8 mld zł. Do ustanowienia rekordu przyczyniła się bardzo dobra sytuacja na rynku akcji i obligacji potęgująca pozytywne wyniki zarządzania funduszami, a przede wszystkim wyniki sprzedaży jednostek uczestnictwa i certyfikatów inwestycyjnych. Aktywa funduszy inwestycyjnych są więc w porównaniu z innymi środkami gromadzonymi przez gospodarstwa domowe na rynku finansowym najbardziej wrażliwe na zmiany koniunkturalne. Jednocześnie w ciągu poprzednich kilkunastu lat wartość oszczędności zgromadzonych w tej formie przyrastała średnio o kilkadziesiąt procent rocznie (rys. 4), co świadczy o rosnącej popularności tej formy inwestycji.

Rys. 4. Wartość środków zarządzanych przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych w latach 1992–2012 (mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IZFiA<sup>21</sup>.

Oprócz zmian wartości wynikających ze zmian rynkowych (spadek cen akcji) na spadek aktywów w dużej mierze wpływa krótki horyzont czasowy, na który klienci funduszy lokują wolne środki. Zakładając dłuższy horyzont gromadzenia środków, inwestorzy nie reagowaliby odkupywaniem jednostek uczestnictwa przy spadku ich wartości, a mogliby reagować wręcz przeciwnie – wykorzystywać taką sytuację do dokupienia nowych jednostek po niższej cenie. Brak edukacji finansowej (umiejętności dywersyfikacji i doboru rodzaju funduszu do długości przewidywanej inwestycji) i oczekiwanie szybkiego przyrostu środków może skutkować brakiem zaufania do tego typu produktów finansowych przy zaskakujących zmianach tendencji rynkowych. Najwyższa substytucyjność lokowania i przenoszenia środków z funduszy inwestycyjnych występuje w stosunku do lokat bankowych. Jednocześnie niepokojące jest to, że przy stosunkowo krótkim horyzoncie inwestycyjnym systematycznie zwiększa się udział funduszy posiadających ryzykowne aktywa (tj. akcyjnych i mieszanych). Właściwe zrozumienie idei inwestowania środków w ryzykowne aktywa powinno prowadzić do znacznego wydłużenia okresu inwestycji. Tymczasem z badań<sup>22</sup> wynika, że większość oszczędzających robi to w czasie do jednego roku (ok. 50%) do trzech lub pięciu

<sup>21</sup> *Aktywa funduszy inwestycyjnych*, dostępne na: [www.izfa.pl](http://www.izfa.pl) (zakładka: Dane statystyczne).

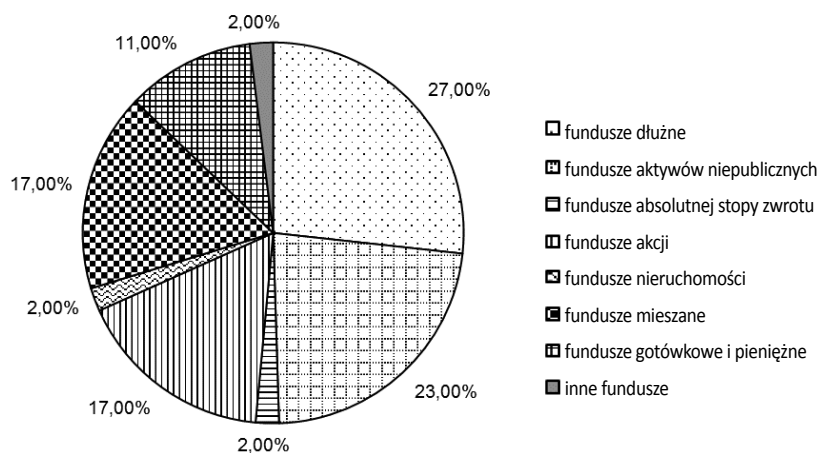
<sup>22</sup> *Postawy Polaków wobec oszczędzania. Raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy*, TNS Pentor, 2008, [www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk\\_badania\\_02.pdf](http://www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk_badania_02.pdf) (dostęp 10.11.2014); *Postawy Polaków wobec oszczędzania. Raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy*, TNS Pentor, 2009, [www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk\\_badania\\_03.pdf](http://www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk_badania_03.pdf) (dostęp 10.11.2014).

lat (po kilkanaście procent). Oszczędzających w perspektywie dłuższej niż 10 lat jest tylko kilka procent. Udział aktywów wyższego ryzyka zarządzanych przez TFI systematycznie wzrastał od 2003 r. W 2001 r. środki w funduszach akcyjnych stanowiły tylko ok. 9% wszystkich środków, a w 2009 r. już ponad jedną czwartą całości aktywów. Łączne aktywa funduszy akcyjnych i mieszanych (zrównoważonego i stabilnego wzrostu) stanowiły w 2001 r. ok. 13%, a w 2009 r. już ponad dwie trzecie całości aktywów. W 2005 r. najpopularniejszymi typami funduszy stały się fundusze mieszane, by pod koniec 2010 r. ustąpić miejsca funduszom akcyjnym. Z jednej strony kupujący jednostki uczestnictwa funduszy w coraz większym stopniu skłonni byli narażać się na ryzyko inwestycyjne, a z drugiej nie wydłużali w związku z tym horyzontu inwestycyjnego. Wynikać to może z małego doświadczenia inwestujących, braku odpowiedniej wiedzy, mocno zakorzenionej nadziei na nieprzerwany wzrost wartości jednostek (podsycany czasem w przekazach reklamowych) oraz bogacenia się tego segmentu społeczeństwa, którego stać na taką formę gromadzenia środków. Pomimo światowego kryzysu finansowego i spadku zaufania do inwestycji o wysokim ryzyku fundusze akcyjne, mieszane i aktywów niepublicznych (fundusze o podwyższonym ryzyku) wciąż utrzymują wysoką pozycję wśród pozostałych funduszy, pomimo że w 2012 r. na pierwsze miejsce pod względem udziału w rynku powróciły po kilku latach fundusze dłużne. Na drugim miejscu ułożywały się fundusze aktywów niepublicznych, które w Polsce stały się popularne stosunkowo niedawno, a od kilku lat systematycznie zwiększają swój udział w rynku. Tego typu fundusze inwestują w akcje nienotowane na giełdach oraz w udziały spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Inwestowanie w fundusze aktywów niepublicznych wiąże się ze stosunkowo dużym ryzykiem i średnio- lub długookresowym zamrożeniem kapitału. 17-procentowy udział w rynku mają zarówno fundusze akcji, jak i fundusze mieszane. 11% aktywów funduszy inwestycyjnych należy do funduszy gotówkowych i mieszanych, a fundusze nieruchomości i absolutnej stopy zwrotu stanowią po 2% rynku.

Następna forma aktywów finansowych członków gospodarstw domowych związana jest z szeroko pojętymi ubezpieczeniami na życie. Do aktywów finansowych ubezpieczonych należy zaliczyć tzw. rezerwę techniczno-ubezpieczeniową zakładów ubezpieczeń na życie, pochodzącą ze skumulowanych składek, a wykazywaną w pasywach tych firm. Są to zobowiązania wobec klientów obliczane w proporcji do ryzyka przyjętego do ochrony zdarzeń w poszczególnych umowach lub (i) wynikające z części inwestycyjnej polisy. Środki te mogą więc „wrócić” do gospodarstw domowych w wyniku zdarzeń losowych (ubezpieczenia na życie, wypadkowe i chorobowe), osiągnięcia określonego wieku (polisy na dożycie, posagowe i inwestycyjne) oraz wycofania części inwestycyjnej (ubezpieczenia na życie z funduszem kapitałowym). Warto podkreślić, że do tak rozumianych aktywów finanso-

wych nie należy zaliczać ubezpieczeń majątkowych ani komunikacyjnych II działu ze względu na to, że środki wypłacane z tytułu tych ubezpieczeń pokrywają tylko straty w utraconym, ale istniejącym wcześniej, majątku rzeczowym, który nie zalicza się do aktywów finansowych gospodarstw domowych. Z tego punktu widzenia wypłaty odszkodowań II działu ubezpieczeń przywracają tylko poprzedni stan posiadania, nie zwiększając go.

Rys. 5. Struktura aktywów funduszy inwestycyjnych na koniec 2012 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z IZFiA<sup>23</sup>.

Składki ubezpieczeń na życie w 2008 r. przekroczyły 37 mld zł (przyrost o 49% w stosunku do 2007 r.), a rezerwa osiągnęła wartość niespełna 71 mld zł (przyrost o 8% w stosunku do 2007 r.). Rok 2009 nie był korzystny dla zakładów ubezpieczeń na życie – składki spadły do poziomu 29 mld zł (spadek o 22% w stosunku do 2008 r.), a rezerwa techniczno-ubezpieczeniowa zwiększyła się tylko nieznacznie (o 0,3%) do poziomu 71,2 mld zł. Największy spadek składek (o 34% w stosunku do 2008 r.) w dziale I ubezpieczeń (ubezpieczenia osobowe i na życie) wystąpił w grupie pierwszej – ubezpieczeń na życie, natomiast w grupie trzeciej (ubezpieczeń na życie z funduszem inwestycyjnym) nastąpił wzrost składek o prawie 12%. Można więc sądzić, że pogorszenie wyników wynikało nie z opóźnionych reakcji klientów na gorsze wyniki funduszy kapitałowych związanych z produktami ubezpieczeniowymi, a raczej z rezygnacji części klientów z ubezpieczeń i obniżenia składek w związku z pogorszeniem ich ogólnej sytuacji finansowej i obaw przed utratą źródeł dochodów w przyszłości. Nieznaczna poprawa

<sup>23</sup> Aktywa funduszy inwestycyjnych...

wę wysokości składek ubezpieczeń na życie można zauważyć już w 2010 r., wynosiła ona wtedy prawie 31 mld zł (wzrost o 5,76%). Rezerwa natomiast osiągnęła wartość 77,2 mld zł (wzrost o 8,36%). Kolejny rok również przyniósł wzrost składek ubezpieczeń na życie do 32 mld zł (o 1,77%). Analiza zmian wysokości składek ubezpieczeń na życie wskazuje na stopniowe wychodzenie ze złej sytuacji finansowej klientów i zwiększającą się liczbę osób decydujących się na ubezpieczenia.

Ważnym składnikiem aktywów finansowych gospodarstw domowych są obligacje Skarbu Państwa. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim obligacje oszczędnościowe (2-, 4- i 10-letnie) oraz detaliczne (3- i 5-letnie). Poza obligacjami detalicznym istnieją także obligacje hurtowe. Mają one nominal 1 000 zł, a na rynku pierwotnym są sprzedawane w pakietach po 100 sztuk. Istnieje możliwość nabycia pojedynczych sztuk na wtórnym rynku giełdowym, trzeba jednak mieć rachunek w biurze maklerskim i wiedzieć coś o funkcjonowaniu tych instrumentów. Obligacje hurtowe są w związku z tym mniej popularne w gospodarstwach domowych osób o przeciętnych dochodach. Obligacje hurtowe i bony skarbowe są nabywane tylko przez członków najbogatszych gospodarstw domowych, przez banki, które w ramach usług takich, jak *private banking* lub *asset management*, zarządzają aktywami nie mniejszymi niż 100 tys. zł. Na podstawie danych z banków szacuje się, że z takich usług korzysta około 50 tys. osób o aktywach finansowych przekraczających 200 tys. zł.

Tab. 1. Wartość obligacji Skarbu Państwa będących w posiadaniu gospodarstw domowych w latach 2007–2012 (stan na 31 grudnia danego roku, w mln zł).

Rodzaj obligacji	Rok					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Detaliczne 2-letnie	5 230	5 470	5 698	3 414	2 308	1 782
Detaliczne 3-letnie	1 832	1 300	1 228	1 037	587	8 01 <sup>24</sup>
Detaliczne 4-letnie	552	1 130	1 453	1 553	1 787	1 820
Detaliczne 5-letnie	1 396	1 095	613	–	–	–
Detaliczne 10-letnie	532	1 282	2 146	1 631	2 944	3 667

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF<sup>25</sup>.

Istotnym wydarzeniem dla polskiego rynku obligacji było uruchomienie systemu Catalyst 30 września 2009 r. Dzięki platformie prowadzonej przez Giełdę Papierów Wartościowych w formie regulowanej i jako alternatywny system obrotu, gospodarstwa domowe zyskały łatwą możliwość nabycia i sprzedaży obligacji na rynku wtórnym. Na rynku Catalyst notowane

<sup>24</sup> Obligacje TOZ, które zastąpiły od 2012 r. obligacje TZ.

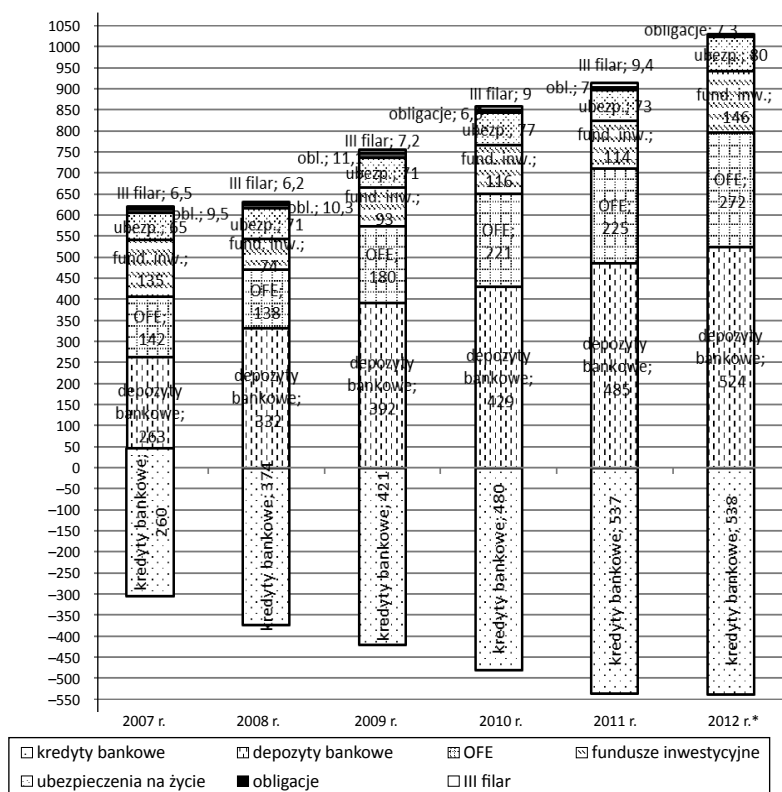
<sup>25</sup> *Zadłużenie Skarbu Państwa*, dostępne na: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

są obligacje skarbowe, korporacyjne i spółdzielcze oraz listy zastawne. Dla inwestora indywidualnego ciekawą alternatywą dla obligacji skarbowych są obligacje korporacyjne, które do momentu uruchomienia platformy były dla niego praktycznie niedostępne. Jednak na razie płynność rynku, oferta instrumentów i świadomość inwestorów indywidualnych jest zdecydowanie niewystarczająca, aby ten segment rynku mógł przeżywać swój rozkwit. W perspektywie kilku lat udział obligacji korporacyjnych w portfelu instrumentów dłużnych przeciętnego inwestora zapewne wzrośnie.

W latach kryzysu wzrosło zainteresowanie osób prywatnych przede wszystkim obligacjami oszczędnościowymi. Najpopularniejsze były obligacje 2-letnie, które stanowiły około połowę wartości wszystkich obligacji posiadanych przez gospodarstwa domowe w 2009 r. (tab. 1.). Stabilny przyrost wartości (o ok. 4% rocznie) tych obligacji w latach 2007–2009 może świadczyć, że ich zakup przez osoby prywatne wynikał raczej z przyjętej strategii oszczędzania środków niż z doraźnych warunków związanych z sytuacją gospodarczą i rynkiem finansowym. Udział obligacji 3-letnich i 5-letnich w portfelach gospodarstw domowych spadł, co wynika z dwu przyczyn. Po pierwsze, przedterminowa sprzedaż tych obligacji wymaga posiadania rachunku maklerskiego (Skarb Państwa nie dopuszcza przedterminowego wykupu) i podstawowej chociaż znajomości funkcjonowania tych instrumentów na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Po drugie, obligacje 5-letnie przestały być emitowane i na rynku pozostawały już tylko te wyemitowane przed 2006 r., obligacje 3-letnie mają natomiast stosunkowo skomplikowaną konstrukcję (ich oprocentowanie jest zmienne, ustalone co pół roku na podstawie wskaźnika WIBOR), a odsetki wypłacane są co pół roku. Duży przyrost zakupów w 2008 r. wystąpił w przypadku obligacji 4- i 10-letnich (odpowiednio o 105% i o 141%). W kolejnym 2009 r. tempo przyrostu wartości tych obligacji było nadal znaczne, choć spadło już do poziomu 29% i 67%. Wskazuje to, iż obligacjami tymi zainteresowały się osoby, które wcześniej lokowały oszczędności w innej formie, ale zawirowania na rynku finansowym skłoniły je do wyboru bezpieczniejszych form lokat kapitału. Od 2010 r. zainteresowanie gospodarstw domowych obligacjami 2-letnimi zaczęło systematycznie spadać – w 2010 r. był to spadek zakupów aż o 40%, w 2011 r. o 32%, a rok później o 23%. Niekorzystne wyniki sprzedaży mogły być związane z niskim oprocentowaniem nieuwzględniającym inflacji – 2-letnie obligacje oprocentowane są stałą stopą (nie są indeksowane wskaźnikiem inflacji). Wartość obligacji 10-letnich również spadła w 2010 r., jednak w kolejnych latach inwestorzy indywidualni nabywali coraz więcej tych papierów wartościowych. Wartość obligacji 4-letnich po 2009 r. w dalszym ciągu wzrastała, co sprawiło, że obligacje 4-letnie są jedynym skarbowym papierem wartościowym, który z każdym rokiem zwiększa swoją wartość w portfelach gospodarstw domowych. Ogółem, gospodarstwa do-

mowe w latach 2010–2012 nabywały mniej obligacji skarbowych niż w latach 2007–2009.

Rys. 6. Aktywa finansowe polskich gospodarstw domowych w latach 2007–2012



\* Brak pełnych danych nt. wartości środków zgromadzonych w III Filarze (dane dotyczące PPE) w 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP, MF, IZFiA, KNF<sup>26</sup>.

Oprócz opisanych aktywów finansowych gospodarstw domowych (rys. 6) wspomnieć należy jeszcze o akcjach na rachunkach inwestorów indywidualnych, obligacjach hurtowych i gotówce trwale wycofanej z obiegu i traktowanej jako oszczędności na różne cele. Z różnych względów, których opis wykracza poza zakres tego opracowania, nie ma pełnych danych na ten

<sup>26</sup> *Należności i zobowiązania...; Zadłużenie Skarbu Państwa...; Aktywa funduszy inwestycyjnych; Rynek emerytalny*, dostępne na: [www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl).



temat, a wartość tych środków podlegać może tylko szacunkowej ocenie<sup>27</sup>. Jak już wspomniano we wstępie, to samo dotyczy majątku trwałego gospodarstw domowych, który ponadto nie podlega bieżącej wycenie rynkowej, a określenie jego wartości mogłoby być trudne czy wręcz niekiedy niemożliwe nawet dla samych właścicieli.

Badania<sup>28</sup> z 2012 r. dotyczące stosunku Polaków do oszczędzania ukazują opinię większości ankietowanych, że „warto oszczędzać” (67%), jednakże jest to grupa mniejsza niż w roku poprzednim (spadek o 5 punktów procentowych). Rzeczywiste oszczędności kształtują się następująco. Ponad połowa Polaków (56%) przyznaje, że przeznacza wszystko na bieżące potrzeby – są to osoby o niższym statusie, częściej zagrożone ubóstwem. Polacy, oszczędzając, najczęściej myślą o celach średnioterminowych, jak zakup sprzętu do mieszkania lub kupno samochodu (38%). Ponadto dążą również do odłożenia sobie środków na wakacje (29%) i drobne przyjemności (28%). Bezpieczne sposoby oszczędzania to w opinii Polaków głównie podstawowe instrumenty finansowe (konto osobiste – 16%, lokata terminowa – 13%). Jednocześnie zdecydowana większość Polaków deklarujących rzeczywiste oszczędzanie korzysta z instrumentów finansowych oferowanych przez bank (27%), w którym mają otwarty rachunek osobisty. W porównaniu do poprzedniego roku nastąpił spadek liczby Polaków ufających głównie własnej intuicji (spadek z 54% do 45%) przy wyborze metod oszczędzania. Na drugim miejscu plasowały się informacje od rodziny i znajomych (20%). Z kolei na znaczeniu zyskały przekazy medialne, zarówno te o charakterze czysto reklamowym (wzrost o 6%), jak i programy, audycje lub artykuły związane z tematyką oszczędzania (wzrost o 4%).

Łączne aktywa gospodarstw domowych osiągają poziom ok. 1 050 mld zł, a kredyty (pasywa – „ujemne aktywa”) ok. 550 mld zł. (rys. 6.). W przypadku przeliczania tych środków na euro korzystniejszy będzie więc wysoki kurs złotówki, dzięki któremu gospodarstwa domowe będą miały większą wartość w euro zarówno aktywów, jak i pasywów. Korzyści z większej wartości aktywów w euro przewyższają „straty” z większej wartości kredytów do spłaty w euro. Różnica ok. 500 mld zł daje w przedziale kursu euro/zł 4,00–4,10 ok. 3 mld euro korzyści, czyli wyższej ostatecznej wartości w euro aktywów gospodarstw domowych przy wyższym kursie złotówki (np. 4,00 w stosunku do 4,10). Przykładowo dla kursu euro/zł 4,00 wspomniana różnica

<sup>27</sup> Szerzej na ten temat w: D. Fatuła, *Zachowania polskich gospodarstw domowych na rynku finansowym*, Wydawnictwo UE, Kraków, 2010.

<sup>28</sup> *Postawy Polaków wobec oszczędzania. Raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy*, TNS Penter, 2011, [www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk\\_oszcz\\_2011.pdf](http://www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk_oszcz_2011.pdf) (dostęp 10.11.2014); *Postawy Polaków wobec oszczędzania. Raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy*, TNS Polska, 2012, [www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk\\_oszcz\\_2012.pdf](http://www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk_oszcz_2012.pdf) (dostęp 10.11.2014).

500 mld zł daje 125 mld euro, a dla kursu euro/zł 4,10 daje tylko ok. 122 mld euro. Jak wspomniano wcześniej, ustalenie przyszłego kursu przeliczeniowego musi jednak brać pod uwagę interesy całej gospodarki narodowej.

## 5.5. Podsumowanie

Podsumowując zmiany w aktywach finansowych polskich gospodarstw domowych w czasie kryzysu, należy zwrócić uwagę na dochody i wydatki tego sektora oraz sprzedaż detaliczną w tym okresie. W 2008 r. dochód rozporządzalny<sup>29</sup> na jedną osobę w gospodarstwie domowym wzrósł realnie o 9%, w 2009 r. o 3% (w stosunku do roku poprzedniego). W 2010 r. wzrost ten kształtował się na poziomie 4,3%, a 2011 r. przyniósł realny spadek dochodu rozporządzalnego o 1,4% do poziomu 1 227 zł. Wydatki zmieniały się w latach 2008–2011 realnie odpowiednio o 7,1%, 2,2%, – 1,5%, – 1,8%. Sprzedaż detaliczna w 2008 r. w cenach stałych wzrosła o 9,9%, w 2009 r. już tylko o 2,7%<sup>30</sup>, 2010 r. przyniósł spadek o 1%, a 2011 r. wzrost o 3,2%<sup>31</sup> w stosunku do roku poprzedniego. Widać wyraźnie spowolnienie dynamiki zarówno dochodów, jak i wydatków, a co za tym idzie sprzedaży detalicznej. Ponadto widoczne objawy kryzysu na rynku pracy (wzrost stopy bezrobocia z poziomu 11,9% w 2009 r. do 13,4% w 2012 r.) potwierdzają spowolnioną, a nawet ujemną dynamikę wcześniej przedstawionych wartości. W kategoriach sprzedaży detalicznej spadała sprzedaż pojazdów samochodowych i paliw, a rosła sprzedaż odzieży i obuwia. Sprzedaż mebli, sprzętu RTV i AGD w 2008 r. wzrosła w cenach stałych o 15%, ale w 2009 r. spadła o 1,3%, a w kolejnych latach tendencja ta się utrzymywała. Oprócz nasycenia rynku (zakupy zrealizowała większość, którą było na to stać i którzy zamierzali to zrobić) pewnym wytłumaczeniem może tu być tzw. psychologiczny efekt kryzysu, który wyjaśnia to zjawisko niechęcią do zakupu droższych dóbr i powstrzymywaniem się w zaciąganiu długofalowych zobowiązań w okresie wzrostu niepewności mimo niepogarszania się własnej sytuacji materialnej. Psychologiczną rekompensatą takiego powstrzymania się jest wówczas większa skłonność do zakupu tańszych dóbr dających drobną, doraźną satysfakcję (kosmetyki, odzież, obuwie).

Wspomniane czynniki wpłynęły na zmiany w aktywach finansowych w dwu etapach. Początkowo (koniec 2007 r. do jesieni 2008 r.), przy utrzymującej się wysokiej dynamice dochodów, nie ograniczano wydatków (nie-

<sup>29</sup> Na podstawie budżetów gospodarstw domowych w latach 2007–2011, GUS.

<sup>30</sup> Sprzedaż detaliczna w cenach stałych zrealizowana przez przedsiębiorstwa handlowe i niehandlowe zatrudniające powyżej 9 osób – dane GUS.

<sup>31</sup> „Rocznik Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej” 2010, GUS, Warszawa 2010; „Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej” 2011, GUS, Warszawa 2011.

wielki tylko wzrost depozytów bieżących), ale ostrożnościowo gospodarstwa domowe zwiększały oszczędności w postaci lokat bankowych (50-procentowy wzrost depozytów terminowych). Część środków na ten cel pochodziła także z umarzanych jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych i innych ryzykownych inwestycjach. Nadal dynamicznie rosły kredyty, a zaciągano je często w obawie przed pogorszeniem w przyszłości warunków ich udzielania i wskutek realizacji powziętych wcześniej planów. W drugiej fazie (IV kwartał 2008 r. oraz lata 2009–2012) w IV kwartale 2008 r. oraz w 2009 r. spadająca dynamika dochodów wymusiła zmniejszenie wydatków, a oszczędności nie mogły już przyrastać we wcześniejszym tempie (spadek dynamiki przyrostu depozytów terminowych). Opisany efekt psychologiczny skierował zwiększony popyt na tańsze dobra, a bieżące zakupy finansowane były z rosnących depozytów bieżących. Pogłębiająca się niepewność co do przyszłej sytuacji finansowej ograniczyła też chęć zaciągania kredytów i podejmowanie nowych zobowiązań, takich jak opłacanie składek ubezpieczenia na życie, wpłaty na indywidualne konta emerytalne. Gospodarstwa domowe, które mogły sobie pozwolić na odkładanie oszczędności, częściej lokowały środki w bezpieczniejsze instrumenty, takie jak obligacje Skarbu Państwa. W latach 2010–2012 zauważalna była tendencja do ograniczania konsumpcji wśród polskich gospodarstw domowych na rzecz większych oszczędności. Potwierdzeniem tego zjawiska jest ujemna wartość wskaźnika nastrojów konsumenckich oraz ujemna dynamika wydatków gospodarstw domowych, a także mniejsza skłonność Polaków do zaciągania kredytów konsumpcyjnych. Jednocześnie zauważalna jest zwiększona skłonność do oszczędzania i inwestowania, głównie przez lokaty bankowe i fundusze inwestycyjne.

## **Bibliografia**

- „Biuletyn Statystyczny” 2013, nr 3, GUS, Warszawa.
- Fatula D., *Zachowania polskich gospodarstw domowych na rynku finansowym*, Wydawnictwo UE, Kraków 2010,
- Fatula D., *Kierunki zmian w aktywach finansowych polskich gospodarstw domowych w czasie kryzysu gospodarczego*, [w:] *Rachunkowość, finanse oraz metody ilościowe w zarządzaniu*, red. A. Dziuba-Burczyk, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011, s. 181–198.
- Liberda B., Tokarski T., Kaczorowski P., *Wpływ stóp procentowych i stóp podatkowych na oszczędności i inwestycje*, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 1–2, s. 47–68.
- „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” 2010, GUS, Warszawa 2010.
- „Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” 2011, GUS, Warszawa 2011.
- „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” 2012, GUS, Warszawa 2012.

- Shafir E., Diamond P., Tversky A., *Money Illusion*, „The Quarterly Journal of Economics” 1997, t. 112, nr 2, s. 341–374.
- Sierpińska M., Jachna T., *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Thaler R.H., Tversky A., *Myopic Loss Aversion in Financial Investment: An Experimental Study*, University of Chicago Press, Chicago 1996.
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2012 poz. 637.

## Netografia

- Aktywa funduszy inwestycyjnych*, dostępne na: [www.izfa.pl](http://www.izfa.pl) (zakładka: Dane statystyczne).
- Archiwalne kursy walut*, dostępne na: [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl).
- Białowolski P., Dudek S., *Finanse gospodarstw domowych w IV kw. 2012*, 16.11.2012, dostępne na: [www.egospodarka.pl](http://www.egospodarka.pl).
- Barometr nastrojów ekonomicznych*, styczeń 2011, <http://pentor-arch.tnsglobal.pl/63520.xml> (dostęp: 10.11.2014).
- Barometr nastrojów ekonomicznych*, grudzień 2011, <http://pentor-arch.tnsglobal.pl/65234.xml>, dostęp: (dostęp: 10.11.2014).
- Giełda Papierów Wartościowych, [www.gpw.pl](http://www.gpw.pl).
- Należności i zobowiązania monetarnych instytucji finansowych i banków*, dostępne na: [www.npb.pl](http://www.npb.pl).
- Postawy Polaków wobec oszczędzania. Raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy*, Pentor, 2008, [www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk\\_badania\\_02.pdf](http://www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk_badania_02.pdf) (dostęp 10.11.2014);
- Postawy Polaków wobec oszczędzania. Raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy*, Pentor, 2009, [www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk\\_badania\\_03.pdf](http://www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk_badania_03.pdf) (dostęp 10.11.2014).
- Postawy Polaków wobec oszczędzania. Raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy*, TNS Pentor, 2011, [www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk\\_oszcz\\_2011.pdf](http://www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk_oszcz_2011.pdf) (dostęp 10.11.2014);
- Postawy Polaków wobec oszczędzania. Raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy*, TNS Polska, 2012, [www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk\\_oszcz\\_2012.pdf](http://www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk_oszcz_2012.pdf) (dostęp 10.11.2014).
- Rynek emerytalny*, dostępne na: [www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl)
- Zadłużenie Skarbu Państwa*, dostępne na: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

## **Rozdział 6.**

# **Zarządzanie marką na rynku europejskim aspekty wyobraźni, cybernetyki i rachunkowości**

### **6.1. Wprowadzenie**

Celem rozdziału jest ukazanie niejednokrotnie kwestionowanej tożsamości jednej z dziedzin zarządzania, jaką jest zarządzanie marką. Położono szczególny nacisk na europejską tożsamość marki oraz przedstawiono jej twórców. Tożsamość pozostaje nieprzerwalnie narzędziem udowadniającym „prawo istnienia” oraz posiada temporalny charakter, co oznacza, że można ją pojmować jako pewnego rodzaju spotkanie teraźniejszości z przeszłością i przyszłością. Obszarem zainteresowania i rozważań jest *brand management*. Opierając się na tożsamości oraz związanej z nią fundamentalnej relacji przeszłość – teraźniejszość – przyszłość, w pierwszej części zaprezentowano tło historyczne brandingu, powracając do czasów świetności Grecji i Cypru – państw, które wieki przed naszą erą przyczyniły się do rozwoju prototypów współczesnych marek na ziemiach europejskich. Część rozważań o przeszłości opiera się na sylwetce największej korporacji twórców marek – Interbrand, której historia miała początek właśnie w Europie. Opisując teraźniejszość, zwrócono uwagę na współczesne narzędzia wspomagające pracę brand menedżera, jakimi są wyobraźnia i cybernetyka. Narzędzia niezbędne w każdej z dziedzin zarządzania, narzędzia znane, lecz niejednokrotnie niedoceniane przez menedżerów, wreszcie, narzędzia pracy twórczej, do której bez wątpienia zalicza się zarządzanie marką. W ostatniej części rozdziału wyjaśniono istotę

marki z punktu widzenia rachunkowości oraz zaprezentowano rachunkowość trójwymiarową jako alternatywne (dla modelu rachunkowości podwójnej) i skuteczniejsze narzędzie branding. Przyjęto definicję marki G. Urbanka jako zespół funkcjonalnych, ekonomicznych i psychologicznych korzyści dla użytkownika, których dostarcza produkt oznaczony danym identyfikatorem. Wartość marki wynika nie tylko z tego, jak jest odbierana przez klientów, ale również ze sposobu, w jaki jest postrzegana przez inne grupy interesu. Jej wartość zależy zatem od skomplikowanej sieci relacji tych grup i dlatego kapitał marki należy rozpatrywać w odniesieniu do racjonalnych i emocjonalnych reakcji różnych grup interesu na markę. Pozytywne reakcje przekładają się na dodatkowe korzyści finansowe, a te z kolei na wartość marki<sup>1</sup>. W literaturze fachowej oraz setkach portalu internetowych związanych z ekonomią, zarządzaniem i marketingiem napotkać można przeróżne definicje z obszaru zarządzania marką, a osoby zainteresowane rozwojem w tym kierunku mogą korzystać z szerokiej gamy ofert doradców biznesowych oraz profesjonalnych szkoleń. Należy jednak pamiętać, że zarządzanie marką, tak jak wiele innych kierunków zarządzania, jest nierozzerwalnie związane ze zdolnością do przywoływania i tworzenia w myślach obrazów. Tą zdolnością jest wyobraźnia będąca fundamentem wszelkich podejmowanych działań. Zarządzanie marką polega na budowaniu więzi z różnymi grupami interesu przez angażowanie jak największej liczby zmysłów. To wymaga, aby menedżer w obszarze marketingu sensualnego był artystą potrafiącym angażować zmysły odbiorców przy użyciu własnej wyobraźni, bo marka to nie tylko pojęcie, to przede wszystkim wielopłaszczyznowe zjawisko – historyczne, ekonomiczne, społeczne oraz kulturowe. Powinna być rozpoznawana, nawet jeśli zostanie usunięte z niej logo, bo należy pamiętać, że określanie marki jako znaku, wzoru, koloru czy dźwięku jest niewystarczające. Marka to odzwierciedlenie wielu wartości. Marka to informacja. Każda marka, tak jak człowiek, posiada własną tożsamość i charakter. Z punktu widzenia relacji przedsiębiorca – odbiorca marka to narzędzie komunikacji, która ma określone cele. Tak więc każda marka, oprócz strony racjonalnej, ma też – równie ważny – wymiar emocjonalny, zmysłowy. Menedżer marki, uciekając się do swoich kompetencji, wśród których wyobraźnia odgrywa kluczową rolę, powinien swobodnie poruszać się po obydwu wymiarach, bo w ten sposób przyczynia się do powstawania fascynujących opowieści, które są synonimem reputacji, sukcesu i podkreślenia jakości.

<sup>1</sup> G. Urbanek, *Siła marki a wyniki finansowe banków*, „Journal of Management and Finance” 2012, t. 4/2, s. 353–357.

## 6.2. Przeszłość: Historia brandingu w Europie – Cypr, Grecja i Interbrand

Historia brandingu została wnikliwie zbadana przez K. Moore'a i S. Reid<sup>2</sup>, a wyniki tych badań są zawarte w publikacji *The Birth of Brand: 4000 Years of Branding History*<sup>3</sup>. Autorzy na początek zestawili około 300 publikacji dotyczących zarządzania marką, które ukazały się na łamach specjalistycznych magazynów („Journal of Consumer Research” 1974–2004, „Journal of Marketing Research” 1965–2004, „Journal of Marketing” 1936–2004), dostrzegając, iż badacze skupiają się przede wszystkim na problematyce postrzegania marki przez konsumentów, a nie próbują oni wyjaśnić, czym tak naprawdę jest marka, jaka jest jej historia i skąd wywodzi się jej „prawo istnienia”. Obecnie nie kwestionuje się zarządzania marką jako czynnika mającego ogromny wpływ na rozwój organizacji, jednakże ten obszar zarządzania jest ciągle traktowany jako *coś nowego*, a przecież historia marki jest tak długa, jak długa jest historia cywilizacji. Moore i Reid w rozważaniach i poszukiwaniach tożsamości marki cofają się do 2250 r. p.n.e., jednak przedmiotem niniejszej części rozdziału jest ukazanie, jak kształtowała się tożsamość marki w Europie, zatem przedział czasowy obejmował będzie epokę brązu (Cypr) i żelaza (Grecja).

W czasie późnej epoki brązu (ok. 1500–1000 r. p.n.e) światowa oś handlowa przesunęła się ku zachodowi. Cywilizacja doliny Indusu załamała się, a chińska dynastia Shang pozostawała w izolacji. Świat nie podlegał dominacji żadnego mezopotamskiego imperium. Nastał czas rozwoju i wzrostu handlu oraz kupiectwa na wschodnich terenach rejonu Morza Śródziemnego, które stało się nowym centrum ekonomicznym, a to za sprawą Cypru. Nazwa wyspy pochodzi od wydobywanego i przetwarzanego tam surowca – miedzi, której dystrybucją zajmowali się Fenicjanie. Miedź była transportowana do różnych zakątków świata drogą morską. Cypryjska miedź stała się pewnego rodzaju marką, kojarzoną z surowcem będącym symbolem statusu i bogactwa. Cypr był zawsze kojarzony z miedzią, a ta z kolei z jakością i wartością. W epoce żelaza (1000–500 r. p.n.e.), miejscem kojarzonym z bogactwem, przemysłem, technologią, rozwojem, biznesem i dobrobytem był Tyr (miasto fenickie, obecnie miasto i port w południowym Libanie na wybrzeżu Morza Śródziemnego), a marką był opiekun miasta Melkart – bóg słońca i odradzania się, uważany również za boga morza i sztormu, pokazywany na

<sup>2</sup> Karl Moore (Faculty of Management, McGill University w Montrealu), Susan Reid (Williams School of Business and Economics, Marketing Area Lennoxville, Bishop's University w Sherbrooke w Kanadzie).

<sup>3</sup> K. Moore, S. Reid, *The Birth of Brand: 4000 Years of Branding History. Brand Characteristics In the Ancient and Modern Worlds*, McGill University, Montreal 2008.

fenickich monetach jako bóg jadący na grzbiecie morskich stworów. Kult Melkarta umacniał się wraz z rosnącym w świecie fenickim znaczeniem Tyru (X w. p.n.e.). Na początku identyfikowano go z akadyjskim Nergalem. Grecy natomiast identyfikowali Melkarta z Heraklesem. Melkart to nie tylko bóg morza i sztormu, ale także bóg prosperity, któremu Tyr zawdzięczał swoją świetność. Jego wizerunkiem udekorowane były wszystkie wyroby. Melkart jako marka odzwierciedlał jej funkcję informacyjną (jakość, pochodzenie), a specyficzne obrazy (Melkart jako pogromca) symbolizowały siłę, status oraz wartość marki.

Epoka żelaza w Grecji (825–336 r. p.n.e.) umożliwiła rozwój alternatywnego modelu biznesowego, który zaczął konkurować z hierarchicznym modelem świątynno-palacowym (Tyr). Zaczęła powstawać kultura przedsiębiorcza zorientowana na rynek. W związku z tym zarządzanie marką stało się coraz bardziej świadome i służyło wyróżnianiu się spośród innych przedsiębiorców. Grecy handlarze działali samodzielnie i niezależnie lub tworzyli nieduże przedsiębiorstwa działające na małą skalę. Rozwój cywilizacyjny, napływ żelaznych narzędzi i broni miał swoje odbicie w umocnieniu pozycji miast, będących ośrodkami greckiego życia pod koniec VIII i na początku VII w. p.n.e. Greckie polis było stolicą handlu, samowystarczalnym obszarem należącym do niezależnych, równych wobec prawa obywateli, gdzie specyficzna organizacja polityki pozwoliła przedsiębiorcom rozwijać się i konkurować między sobą, stosując różne taktyki, w tym także taktykę związaną z kreowaniem marki. Chociaż przemysł garncarski nie angażował dużej siły roboczej, to stał się on symbolem narodzin kapitalizmu. Współcześni badacze i archeolodzy są w stanie prześledzić drogę przeróżnych naczyń z powrotem do miejscowości, w której były wytwarzane, a nawet do konkretnego warsztatu. Jest to możliwe dzięki identyfikacji specyficznych dekoracji umieszczanych na wyrobach. W VII w. p. n.e. wyroby garncarskie były już metkowane. Ta praktyka bardzo się podobała i rozpowszechniła. Pierwszym ateńskim garncarzem potrafiącym zidentyfikować swoje wyroby był Sofilos. Oprócz podpisu, znaczył on swoje wyroby wizerunkami bóstw (zapewne z tego samego powodu, dla którego wizerunek Melkarta był umieszczany na wyrobach z Tyru). Podpisy na wyrobach są wyrażeniem dumy oraz taktyką mającą przyciągnąć kolejne zamówienia. Ze znalezisk wynika, iż podpisy składały osoby zajmujące się produkcją naczyń, jak również dekorujący. Określali oni przy okazji również swoje pochodzenie. Czasem obydwie funkcje (produkującego i malującego) pełniła jedna osoba, a czasem jedno naczynie było wytwarzane przez dwie osoby. Niektórzy ateńscy garncarze zajmowali się produkcją masową, mniej wyrafinowanych naczyń, o mniejszych walorach artystycznych, które nie były personalizowane i które były eksportowane za granicę, chociaż na jednym z naczyń, które dotarło z Grecji do Włoch, odkryto zapis, który można traktować jako hasło reklamowe, wy-



korzystujące seks jako narzędzie marketingowe (pijący z naczynia ma doznać namiętności Afrodyty). Konkutowanie na rynku było dla Greków sensem życia. Nawet miejscowi handlarze uwielbiali konkutować, ciągle ulepszając opakowania swoich wyrobów lub dekorując produkty atrakcyjnymi malowidłami. Rewolucja wolnorynkowa w Grecji przyniosła kulturę przedsiębiorczości niespotykaną w poprzednich cywilizacjach i kulturach. Ta zmiana znalazła swoje odbicie w rozwoju prototypu marki zawierającej informacje odnośnie do pochodzenia i jakości towaru, a obrazy były nie tylko stosowane, by zwiększyć moc oraz wyrazistość, a tym samym uatrakcyjnić produkt, ale również w celu zwiększenia sprzedaży, co odzwierciedla wspomniane hasło reklamowe. Aż do czasów współczesnych obrazy i symbole ilustrowały osobowość pomysłodawcy lub twórcy produktu, natomiast wzrost osobowości samej marki to dopiero fenomen XX w.

Współcześnie w literaturze fachowej dotyczącej zarządzania marką najwięcej uwagi poświęca się osobowości marki. Badacze próbują ocenić wpływ marki i jej osobowości na wyrażanie siebie, *wyższego ja* lub też specyficznych wymiarów własnej osobowości. Praktycy upatrują w tym wybitną szansę. Marka ma szansę zostać *uczłowieczona*, a tym samym, posiadając ludzkie cechy, będzie mogła łatwiej się rozprzestrzeniać, będzie mogła się bardziej wyróżniać. Zestawiając 114 cech ludzkiego charakteru z 37 rozpoznawalnymi markami J. Aaker<sup>4</sup> odkrył pięć podstawowych pojęć, które mieszczą się w przestrzeni zmysłowej marek. Są nimi: szczerość, emocje, kompetencje (wiedza), wyrafinowanie i wytrzymałość. Przeprowadzane badania dowodzą, iż cechy charakteru ludzi związanych z daną marką (konsumentów czy też twórców) są transferowane bezpośrednio do tej marki. Dzięki temu marka zdobywa swoją własną, specyficzną osobowość. W cybernetyce to zjawisko nazywa się sprzężeniem zwrotnym. Przykładem takiego sprzężenia jest dostosowanie osobowości marki, np. samochodu, do osobowości użytkownika lub odwrotnie. Dealerzy sprzedający pojazd starają się poznać cechy nabywcy i dopasować produkt do jego osobowości, chociaż nigdy tak do końca nie wiadomo, czy marka samochodu została wykreowana pod wpływem klienta, czy to klient stara się przejąć osobowość marki. Studium historycznych dowodów pochodzących z wykopalisk archeologicznych pozwala odnaleźć niejednokrotnie kwestionowaną tożsamość brandingu oraz prześledzić zmieniającą się funkcję marki. Dzięki temu jesteśmy w stanie odróżnić podejście prototypowe, mające współcześnie swój wyraz w pojmowaniu marki jako znaku towarowego, od prawdziwej polityki zarządzania marką, która jest już nie tylko ilustracją przedsiębiorcy, ale posiada swoją własną osobowość. Reasumując, prototyp marki jest informacją towarzyszącą produktowi lub jego opakowaniu dotyczącą pochodzenia, spełniającą funkcję dystrybucyjną, po-

<sup>4</sup> J.L. Aaker, *Dimensions of Brand Personality*, „Journal of Marketing Research” 1997, 34 (August), s. 347–357.

magając w logistyce towaru, oraz jakościową, pomagając wybrać odpowiedni produkt. Współczesna marka to zbiór cech starożytnego prototypu marki oraz kompleksowy obraz siły, wartości i osobowości. Niezaprzeczalnymi mistrzami w kreowaniu współczesnych marek są menedżerowie korporacji Interbrand.

Od momentu założenia firmy w 1974 r. Interbrand mierzy się z własnymi pomysłami i wyobrażeniami na temat tego, czym jest i czym może być marka, będąc pionierami w wytyczaniu nowych dróg w rozwoju zarządzania marką, wyrastając w różnorodności oraz wykorzystując otaczającą rzeczywistość. Interbrand jest uzupełnieniem Omnicom Group Inc., największej na świecie organizacji reklamowej, i oddaje się wszelkim aspektom zarządzania marką, pomagając swoim klientom w tworzeniu nowych marek oraz pozycjonowaniu już istniejących przez odpowiednią metodologię działań rozwojowych. Organizacja zajmuje się również tworzeniem projektów graficznych towarzyszących marce, oferuje usługi związane z wprowadzaniem marki na rynek, ochronę marki oraz oszacowywanie jej wartości. Oprócz głównej siedziby w Nowym Jorku Interbrand posiada ponad 40 biur w 25 krajach. Interbrand został założony w 1974 r. przez J. Murphy'ego pochodzącego z hrabstwa Essex w Wielkiej Brytanii. W 1962 r., ukończył on geografię na University of Manchester, jednak jego uwaga zwróciła się w kierunku szeroko pojętego biznesu, więc rozpoczął pracę na stanowisku marketing menedżera w Lessona Corporation. Rozpoczął również studia na Brunel University London. W 1966 r. zdobył dyplom z dziedziny *business management*, a zainteresowanie brandingiem było efektem pracy dla Dunlop Corporation – lidera w przemyśle opon. Murphy dołączył do zespołu marketingu i planowania Dunlop w 1970 r., zaraz po tym jak podjęto feralną decyzję połączenia się z włoskim koncernem Pirelli. Włosi byli zaniepokojeni sytuacją w kraju, którym rządziła mafia, a komuniści dochodzili do politycznej władzy, więc upatrywali zbawienia w połączeniu się z brytyjską organizacją. Celem prezesa firmy Dunlop było stworzenie globalnego imperium, ale nie byli na to przygotowani menedżerowie oraz cały zarząd. Murphy w owym czasie mógł przyglądać się całej tej katastrofie z bliska, co podsumował w wypowiedzi z 2001 r. dla „Brand Strategy”: „Silna brytyjska marka została zniszczona przez niekompetencję. Decyzje podejmowane były przez stare układy i nikt nigdy nie ponosił żadnej odpowiedzialności. Nie mogłem tego znieść”<sup>5</sup>, i w bardziej brutalny sposób w 1994 r. dla „Marketing”: „Zarządzający byli całkowitymi idiotami”<sup>6</sup>. Mimo wszystko praca dla Dunlop okazała się cennym doświadczeniem, kiedy zlecono mu zadanie stworzenia nazwy dla nowego produktu. Murphy odkrył, iż tworzenie nazwy jest zajęciem niezwykle trud-

<sup>5</sup> P. Holdsworth, *John Murphy Walks Out on the Retreads*, „Brand Management”, 1.05.2001, s. 3.

<sup>6</sup> P. Meller, *It's All in a Name for Metro Man*, „Marketing”, 26.05.1994, s. 25.

nym, ale pozwalającym dobrze zarobić. W 1974 r., kiedy jego żona zdobyła już wykształcenie, zaczęła pracować i zarabiać, Murphy zdecydował się opuścić Dunlop i otworzył Novamark – firmę zajmującą się doradztwem i tworzeniem nazw dla produktów. Początkowo siedzibą firmy było londyńskie mieszkanie. Wkrótce do Murphy’ego dołączył inny nieusatsfakcjonowany Dunlopem kolega M. Grant, który w Novamark zajął się aspektami prawnymi związanymi z tworzeniem i rejestracją nowych znaków towarowych. Z kolei Murphy zajmował się marketingiem. Jednym z pierwszych i najbardziej znaczących klientów Novamark był Post Office, dla którego Murphy i Grant stworzyli markę Prestel – nazwę dla nowych usług telegraficznych. Kiedy brytyjski rząd zdecydował o odłączeniu usług telekomunikacyjnych od poczty, Novamark został zaangażowany w tworzenie nazwy British Telecom. Ponadto Murphy został poproszony przez British Telecom o sprawowanie funkcji pełnomocnika w sprawach związanych z zarządzaniem marką. Skutkiem tego działalność Novamark rozszerzyła się, a naturalną konsekwencją było zaoferowanie usług graficznych. Nie było to częścią pierwotnego planu rozwojowego dla Novamark, poza tym Murphy nie chciał stanowić konkurencji dla grafików, z którymi współpracował, ale widząc, że ci mimo „prezentów” w postaci sporej liczby klientów zarabiali na nich pięć razy więcej niż Novamark, nie miał już wątpliwości co do tego, czy jego firma powinna zajmować się dodatkowo oprawą graficzną swoich projektów. Do decyzji przyczyniło się również utworzenie przez współpracujące pracownie nowych firm o identycznej jak Novamark działalności.

Przełomem dla Novamark był 1979 r., kiedy Murphy został poproszony o stworzenie nazwy dla nowego samochodu wyprodukowanego przez Leyland. Dla producenta było to być albo nie być. Nowy produkt miał uratować brytyjski przemysł motoryzacyjny, próbujący odpierać falę importu samochodów europejskich oraz japońskich. Leyland był zadowolony z nowego samochodu, ale nie potrafił wybrać odpowiedniej dla niego nazwy spośród tysiąca propozycji. Murphy zawęził ten zbiór do trzech nazw: Match, Maestro i Metro. Celem projektu było stworzenie marki, która zapewniłaby marketingową kontynuację całej now stworzonej gamy samochodów, a nazwa Metro została ostatecznie zaakceptowana jako ta, która ten cel osiągnie. Pierwsze samochody noszące nazwę Mini Metro trafił na rynek w 1980 r. Leyland odniósł wielki sukces, bo Mini Metro był rozpoznawalnym i najlepiej sprzedającym się małym samochodem w Wielkiej Brytanii. W ciągu 18 lat sprzedano ponad 2 mln tych samochodów. W 1979 r. na życzenie klientów (m.in. Marsa sprzedającego słodycze) Murphy postanowił otworzyć biuro w Nowym Jorku, ale już pod inną nazwą – Interbrand. Firma przestała zajmować się już tylko tworzeniem nazw i legalizacją znaków towarowych, a była zaangażowana w szerszą działalność dotyczącą zarządzania marką. Termin ten był bardzo rzadko używany w tamtych czasach. Na początku lat 80. Interbrand był wciąż stosunkowo małą firmą, gdyż zatrudniał 10 osób

w biurze w Londynie oraz tylko trzy osoby w Nowym Jorku. Amerykańska filia Interbrandu była początkowo na utrzymaniu londyńskiej. W 1986 r. Murphy zaangażował Ch. Brymera, reklamowego weterana, z Batten, Barton, Durstine & Osborn, który w nowojorskim Interbrandzie objął stanowisko dyrektora i przyczynił się do sukcesu amerykańskiej filii.

W latach 80. Interbrand otworzył swoje biura w wielu miastach na całym świecie. W 1983 r. w Tokio i Frankfurtach, w 1987 r. w Mediolanie oraz w Los Angeles, a w 1988 r. w Melbourne. Wszystkie oferowały szeroką gamę usług związanych z brandingiem: tworzenie nazw, znaków towarowych, legalizowanie oraz projektowanie graficzne. Niemal z konieczności Interbrand jako globalna organizacja zaczął pokonywać bariery językowe oraz kulturowe. Mimo swoich niewielkich rozmiarów i mimo wielu utalentowanych osób, które były tam zatrudnione (od prawników do lingwistów, od handlowców po grafików i programistów), Interbrand był niezwykle trudną do prowadzenia firmą. Murphy czuł się coraz mniej pewnie w kwestiach zarządzania, gdyż sam wolał się skupiać na twórczych aspektach swojej działalności – tworzeniu marek i pozycjonowaniu organizacji. Aby zapewnić firmie dobrą opiekę, Murphy zatrudnił prawnika i księgowego M. Birkinę na stanowisku dyrektora w biurze w Londynie. Ważną dla firmy rolę pełnił również w latach 80. dyrektor finansowy P. Sobart.

Właśnie w tym czasie Interbrand odniósł wiele znaczących sukcesów: Prozac czy Hobnobs (tradycyjne angielskie herbatniki) są właśnie dziełem Interbrandu z 1984 r. Rok później wymyślono nazwę Slice dla nowego napoju Pepsi, a w 1988 r. opakowania dla sławnego sieci drogerii Boots w Wielkiej Brytanii oraz nowego samochodu – Land Rovera. W latach 80. ewoluowała teoria marki. W 2001 r. Murphy w wypowiedzi dla „Brand Management” wyjaśniał, że to właśnie marka tak naprawdę jest przedmiotem kupna i sprzedaży, mimo iż jest ona tylko dodatkiem do konkretnego produktu, nikt natomiast tak naprawdę nie wie, jak ją wycenić. Wyczuwając sprzyjające okoliczności, Interbrand pokazał siebie jako eksperta w tej dziedzinie, mimo że nigdy wcześniej nie próbował nadać marce wartości pieniężnej. W 1987 r. Interbrand rozwinął własną metodologię oceny marki, a rok później firma zakończyła swój pierwszy projekt dotyczący wyceny 50 marek. Później, w 1989 r., Interbrand przeprowadził ocenę marki Pillsbury dla Grand Metropolitan PLC, co było wielkim osiągnięciem w dziejach brandingu. Według Murphy’ego podejście do oceny marki opierało się na trzech filarach. Po pierwsze, na analizie rynku marki, jej sile oraz procesach zarządczych. Po drugie, na analizie korzyści finansowych, jakie niesie za sobą marka, oddzielając ją od firmy, z której pochodzi. Po trzecie, na pomnażaniu, które wiąże się z „zarobkiem” marki opartym na jej jakości.

Otoczony przez utalentowanych menedżerów Murphy wszedł w lata 90. jako szef małej firmy, przed którą stały trudne decyzje dotyczące odpowied-

niego wynagrodzenia i awansu dla pracowników i menedżerów. Sam nie chciał jednak zrezygnować ze swojego stanowiska. Myślano o przyjęciu formy spółki publicznej, ale ten pomysł odrzucono. W tym czasie, firma otrzymywała zlecenia od liczących się klientów, takich jak: Breyers (producent lodów) i Compaq Computer Corporation, SmithKline Beecham (przemysł farmaceutyczny) czy IBM.

W 1993 r. Murphy sprzedał Interbrand firmie Omnicom. Murphy zgodził się zostać w Interbrandzie jeszcze przez dwa lata, aby pomóc w obowiązkach związanych z transformacją, ale w tym czasie poświęcał się już nowemu zajęciu, czyli browarnictwu. W kwietniu 1996 r. Murphy ostatecznie zrezygnował z funkcji prezesa Interbrandu. Podczas transformacji Interbrand otworzył biuro w Seulu i rozszerzył się przez przejęcie Schechter Group z Nowego Jorku (firmy zajmującej się brandingiem i wzornictwem). Ówczesny prezes Schechter Group przejął funkcję prezesa w Interbrandzie, którą pełnił aż do odejścia na emeryturę w 1999 r. Interbrand zaznaczył również swoją obecność w Singapurze, przejmując Design Counsel. Obydwie firmy pracowały nad projektem dla Singapore Broadcasting Corporation, a ich współpraca bardzo dobrze się układała. Interbrand kupił wtedy 40% udziałów Design Counsel, a w 1996 r. stał się już właścicielem firmy. Również w 1996 r. zostało otwarte biuro w Japonii (w Osace) oraz w Zurychu przez przejęcie Zintzmeyer & Lux; przejęto również firmę projektową Gerstman & Myers z Nowego Jorku. W czasie tego przewrotu lat 90. stworzona została marka Guinness i wypożyczonowany został Deutsche Telekom.

Po odejściu Murphy'ego Brymer jako dyrektor generalny zajmował się rozwojem i wzrostem Interbrandu, a po odejściu A.H. Schechtera pełnił również funkcję prezesa. W 1997 r. firma otworzyła biuro w Dżakarcie (w Indonezji) i mieście Meksyk, przejęła londyńską firmę Newell & Sorrell, a w 1998 r. powstało biuro w Johannesburgu i Buenos Aires (przez przejęcie Avalos & Bourse). Interbrand zamknął lata 90. oddziałem w Santiago (Chile). W latach 90. Interbrand pracował na zlecenie Nationwide (ubezpieczenia), PricewaterhouseCoopers (rachunkowość), Quilmes (browar), Grupo Financiero Bancomer (bank), 3M oraz miał już na swoim koncie wiele publikacji dotyczących zarządzania marką, ochrony znaków towarowych, pozycjonowania oraz wyceniania marek, m.in. *Trademarks, Brands: The New Wealth Creators Brand Valuation, Co-Branding* oraz *The Future of Brands*.

Na początku XXI w. Interbrand kontynuował podbój świata. W 2000 r. zostały otwarte biura w São Paulo, Monachium, Toronto (przejęcie Tudhope Associates), Cincinnati (przejęcie Hulefeld Associates, którego klientami byli Procter & Gamble oraz Kroger). W 2001 r. Interbrand zaznaczył swoją obecność w Chinach, otwierając biuro w Szanghaju, oraz stał się właścicielem Wood Worldwide (Nowy Jork) oraz Gerard Barrau (Paryż). W 2002 r. przejęta została firma Dayton (Ohio). W 2003 r. powstało biuro w Bangkoku,

a w 2004 r. w Moskwie. Wszystkie przejmowane przedsiębiorstwa były mocno związane z pojęciem marki i gromadziły wybitnych projektantów, artystów oraz kreatywnych menedżerów. Osiągnięciami Interbrand z tego okresu było tworzenie marek Heinz, Subway (kanapki), Mini Cooper, Samsung, Nikon, Girl Scouts oraz 2002 FIFA World Cup. Chociaż wiele marek wiodących produktów rozwijało się w Stanach Zjednoczonych (Kodak, Wrigley, Kellogg's, Nabisco, Del Monte Foods, Singer, Campbell's, Gillette) i znajdowały się one zawsze na szczycie rankingów, począwszy od lat 20. minionego stulecia, to Interbrand miał powód aby wierzyć, że w innych częściach świata, a w szczególności w Azji, również rozwijają się silne marki. Niezależnie od przemian w panowaniu nad marką idących z Zachodu na Wschód firma Interbrand była dobrze przygotowana, aby zachować swoją rolę jako lidera w zarządzaniu marką w nadchodzących latach. Największymi konkurentami Interbrand są FutureBrand Worldwide, Landor Associates oraz Wolff Olins<sup>7</sup>.

Tab. 1. Historia Interbrandu

Data	Wydarzenie w historii Interbrandu
1974	Założenie firmy Novamark przez Johna Murphy'ego
1979	Zmiana nazwy na Interbrand, otwarcie biura w Nowym Jorku
1984	Interbrand tworzy markę Prozac
1994	Omnikom przejmuje Intercom
1996	Murphy odchodzi na emeryturę
2001	Otwarcie biura w Szanghaju
2004	Otwarcie biura w Moskwie

Źródło: *Interbrand Corporation History...*

Wierzmy, że musi być związek pomiędzy budowaniem marki a zwiększaniem wartości przedsiębiorstwa. Nie może być to mniej poważnie traktowane. Badaliśmy rynki przez blisko dwie dekady i posiadamy wystarczające dowody, aby o tym orzekać. Dla Interbrand, budowanie marki oznacza tworzenie konkretnej, mierzalnej wartości przynoszącej korzyści przedsiębiorstwom oraz ich akcjonariuszom. Budowanie marki powinno pomóc w wytwarzaniu bogactwa w coraz bardziej konkurencyjnej i brutalnej rzeczywistości, w której istnieje szansa, że to bogactwo może zostać zniszczone lub zaprzepaszczone. Wytrzymałość i stabilność przedsiębiorstwa powinny być tym powodem, dla którego zarządzający nim ludzie muszą inwestować w budowanie marki. Wartość marki musi zapewnić bezpieczeństwo popytu, nawet kiedy świat staje się bardzo konkurencyjny<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> *Interbrand Corporation History*, dostępne na: [www.fundinguniverse.com](http://www.fundinguniverse.com).

<sup>8</sup> Tłumaczenie własne za: B. Kurian, *Interbrand's Entry will give Credibility to Brand Building*, „The Hindu Business Line, 2001.

### 6.3. Teraźniejszość: Wyobraźnia i cybernetyka – narzędzia menedżerów marki

Obszerny rys historyczny pozwala wnikliwie zbadać pochodzenie *brand management*, a tym samym poznać niejako jego tożsamość, która udowadnia „prawo do istnienia” tej dziedziny, a o której z ogólnodostępnych źródeł możemy dowiedzieć się jedynie, że jest to „technika marketingowa”, której historia jest bardzo długa, co *niewtajemniczonych* utwierdza jedynie w przekonaniu, iż jest to jakiegoś rodzaju *marketingowy chwyt*, który dotyczy znaku towarowego. Ta sytuacja powoduje, iż zarządzanie marką dołącza do grupy *konceptyjek*<sup>9</sup>, które wraz z innymi metodami i koncepcjami zarządczymi mają problem ze zdefiniowaniem swojej tożsamości, czyli jak pisze A.K. Koźmiński, z tym, co odróżnia je od innych nauk, a co za tym idzie, obniża rangę nauk o zarządzaniu w oczach decydentów i liczących się wspólnot uczonych<sup>10</sup>, co przekłada się później na specyficzny i dość ignorancki sposób pojmowania tych nauk przez ogół społeczeństwa. Fakt ten zauważyli dawno temu założyciele Interbrandu (42 biura w 28 krajach), największa korporacja brand menedżerów, znana m.in. ze wspólnie z Deloitte przygotowywanych rankingów (np. Best Global Green Brands), i informują, że „Interbrand został założony w 1974 r., kiedy świat jeszcze postrzegał markę jako inne określenie dla logo”<sup>11</sup> i w ten sposób obwieszczają, że są niezaprzeczalnymi pionierami w tej dziedzinie. Określanie marki jako znaku, wzoru, koloru czy dźwięku jest niewystarczające, gdyż marka to odzwierciedlenie wielu wartości, musi zawierać przesłanie, pozytywne skojarzenia, za które nabywcy będą chcieli zapłacić wyższą cenę, a przy tym należy pamiętać, że marka nie może być jedynie postrzegana jako narzędzie do osiągania zysku. Marka to przede wszystkim kapitał.

*Brand management* złączony jest ściśle z komunikacją, napędza go wyobraźnia, przez co wiele łączy tę dziedzinę ze sztuką, która to nie tylko dostarcza inspiracji, ale jest jego nieodłącznym elementem. CBM to *creative brand manager*; którego przyrównać można do dobrego gawędziarza<sup>12</sup>. Brand menedżer to osoba niezwykle kreatywna, posiadająca wiedzę z zakresu ekonomii oraz właściwe dla artysty poczucie piękna i estetyki, a każda marka, tak jak człowiek, posiada własną tożsamość i charakter. Niektóre aspekty

<sup>9</sup> A. Szpaderski, *Prakseologia a nauki o zarządzaniu*, [w:] *Współczesne przedsiębiorstwo. Teoria i praktyka*, red. A. Sopińska, SGH, Warszawa 2012, s. 13–25.

<sup>10</sup> A.K. Koźmiński, *Tożsamość nauki o zarządzaniu*, [w:] *Krytycznie i twórczo o zarządzaniu. Wybrane zagadnienia*, red. W. Kieżun, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 12.

<sup>11</sup> About (zakładka), [www.interbrand.com](http://www.interbrand.com).

<sup>12</sup> Thoughts By A Creative Brand Manager, [www.tedburdett.blogspot.com](http://www.tedburdett.blogspot.com).

zarządzania mają charakter zdecydowanie naukowy, wynika to z faktu, że badania prowadzone nad tą sferą ludzkiego działania doprowadziły do powstania wielu teorii objaśniających problemy organizacji i zarządzania. Ponadto zarządzanie posługuje się właściwym zestawem metod badawczych i ma ustalone różnice z innymi pokrewnymi naukami, ale w dalszym ciągu można o nim mówić jako o sztuce. Zwolennicy zaliczania zarządzania do sztuki twierdzą, że wymaga ona twórczych zdolności i predyspozycji, a mimo jednakowego szkolenia tylko niektórzy adepci zarządzania odnoszą sukcesy<sup>13</sup>.

Sztuka przejawia się w wielu formach ekonomicznego działania i jest ona przedmiotem zainteresowania ekonomistów, którzy szukają w niej odniesień do studiowanej rzeczywistości, pragnąc/próbując odkryć tożsamość studio- wanych nauk. Temat obecności sztuki w naukach ekonomicznych był przed- miotem wielu publikacji. A. Gicala jest autorką publikacji *Ekonomiści to też poeci. Metafora w języku ekonomii*<sup>14</sup>, w której prezentuje rozliczne przykłady skomplikowanych zabiegów lingwistycznych oraz środków poetyckich stosowanych w literaturze i wypowiedziach ekonomistów. Natomiast W. Kwaśnicki wyjaśnia, iż metafora pozwala poznać nieznaną przez przeniesienie na niego pewnych właściwości obiektu, który jest nam dobrze znany, dzięki temu możemy poznać istotę badanego zjawiska, i dlatego jest ona tak często stosowana w ekonomii<sup>15</sup>. Kwaśnicki przypomina również, że „nie- widzialna ręka rynku” to również wyrażenie metaforyczne. Wkład metafor i analogii w rozwój nauki ekonomii i rachunkowości badał także B. Kurek<sup>16</sup>. Y. Ijiri pisze o pięknie podwójnego zapisu księgowego<sup>17</sup>, natomiast piękna kojarzonego zazwyczaj z literaturą, architekturą, czy malarstwem poszukuje w ekonomii J. Wilkin<sup>18</sup>. M. Kostera porusza temat postmodernizmu w za- rządzaniu<sup>19</sup> oraz przyrównuje strukturę organizacji do teatru, gdzie każdy z aktorów odgrywa określoną rolę. Zespół autorski M.J. Hatch, M. Kostera

<sup>13</sup> W. Gonciarski, *Istota współczesnego zarządzania*, (adres internetowy nieaktywny).

<sup>14</sup> A. Gicala, *Ekonomiści to też poeci. Metafora w języku ekonomii*, „Zeszyty Naukowe WSE w Bochni” 2006, nr 4, s. 7–13.

<sup>15</sup> *Metody symulacyjne w badaniu organizacji i w dydaktyce menedżerskiej*, red. A. Balcerak, W. Kwaśnicki, OW PW, Wrocław 2008, s. 16–17.

<sup>16</sup> B. Kurek, *Kontemporarne ujęcie natury kapitału w aspekcie fizycznych metafor i analogii w ekonomii*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2009, nr 14, s. 350–360.

<sup>17</sup> Y. Ijiri, *The Beauty of Double-Entry Bookkeeping and its Impact on the Nature of Accounting Information*, „Economic Notes” 1993, t. 22, nr 2, s. 265–285.

<sup>18</sup> J. Wilkin, *Czy ekonomia może być piękna? Rozważania o istocie i metodzie ekonomii*, Wydział Nauk Ekonomicznych UW, Warszawa 2011.

<sup>19</sup> M. Kostera, *Postmodernizm w zarządzaniu*, PWE, Warszawa 1996.



i A.K. Koźmiński pracowali nad analizą symboliki menedżerskiej lansowanej przez „Harvard Business Review” w wywiadach ze słynnymi menedżerami<sup>20</sup>. Dobija stwierdza natomiast, iż „w procesie tworzenia decyzji łączą się elementy sztuki i nauki. Element twórczości wynikający z indywidualnych cech i predyspozycji pracownika będącego uczestnikiem procesu decyzyjnego nawiązuje do twórczości artystycznej przez swój subiektywizm postępowania i użycia informacji<sup>21</sup>”.

Kontynuując wątek wcześniej wspomnianego gawędziarza, należałoby najpierw wrócić myślami do historii, które z różnych przyczyn pozostają w pamięci na zawsze. Jedną z tych przyczyn jest wybitna zdolność osoby, która daną historię opowiada. Nikt zapewne nie ma wątpliwości, że przysłuchiwanie się ciekawym opowieściom to wspaniałe przeżycie. Kiedy poszczególne fragmenty opowieści docierają do naszych uszu, myśli w tym czasie zaczynają tworzyć niezwykle obrazy, malownicze widoki i pejzaże. Czasami docierają do nas nawet delikatne zapachy. Na początku obrazy wyobraźni nie są tak wyraźne, ale z czasem, w miarę słuchania fascynującej opowieści, przenosimy się do innej rzeczywistości, bezpośrednio uczestnicząc w opisywanych zdarzeniach. Gawędziarz wie, jak stworzyć te wszystkie obrazy, jak wysłać słuchaczy w niezapomnianą podróż. Jest to niebywała zdolność. Niezależnie od tego, czy opowieść jest baśniowa, tajemnicza, śmieszna czy straszna, dobry gawędziarz sprawi, że będziemy chcieli słuchać jej bez końca. Podobnie jest z czytaniem książki. Kiedy czytamy, chcemy przeżyć jak najwięcej, jak najszybciej, nie zauważamy, że mijają długie godziny, jesteśmy w innym świecie, a kiedy wreszcie docieramy do końca lektury, jest nam przykro, że przygoda się zakończyła, a życzylibyśmy sobie, aby trwała dla nas wiecznie. Podobnie jest z marką. Każda marka opowiada jakąś historię, niektóre z tych historii nas fascynują, inne nudzą, natomiast niewątpliwie każda z tych fascynujących historii powinna zostać przedstawiona w sposób, który pozwoli jej się rozwijać i nigdy nie zakończyć, tylko rozprzestrzeniać wśród nowych odbiorców. Zadaniem brand menedżer jest tworzenie właśnie takich fascynujących, najlepiej nigdy niekończących się, opowieści, czyli marek, obrazów, które żyją wiecznie, dostarczając ich odbiorcom niezapomnianych wrażeń. Reasumując powyższe rozważania, można stwierdzić, iż z pewnością nie jest błędem czy herezją traktowanie zarządzania marką jako jednej z dziedzin sztuki, chociaż najlepszym rozwiązaniem jednak wydawałoby się odnalezienie punktu równowagi między nauką a sztuką, aby w kwestii zarządzania marką móc powiedzieć o sobie, to co mówi o sobie

<sup>20</sup> *Tworzenie Organizacji...*, red. H. Grajewska-Rychlik, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2001, s. 149.

<sup>21</sup> M. Dobija, *Rachunkowość zarządcza i controlling*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 46.

Interbrand: „We bring together a diverse range of insightful thinkers making our business both rigorously analytical and highly creative”<sup>22</sup>.

Zarządzanie marką, tak jak inne procesy zarządcze, jest procesem sterowania. Nauką wyjaśniającą ogólne zasady we wszystkich procesach sterowniczych jest cybernetyka. Istotnym krokiem na drodze poznania procesów sterowania było opracowanie teorii układów samodzielnych przez polskiego cybernetyka M. Mazura. Teoria Mazura zwana jest również systemami autonomicznymi i opublikowana została w książce *Cybernetyczna teoria układów samodzielnych* w 1966 r., a następnie rozwinięta w pracy *Cybernetyka i charakter*, wydanej w dziesięć lat później<sup>23</sup>.

„Cybernetyka [...] powinna się stać jednym z podstawowych składników wykształcenia współczesnych kadr kierowniczych, a elementy cybernetycznego rozumienia zjawisk powinny być przyswajane już w szkole średniej”<sup>24</sup>. Znajomość zasad cybernetyki jest niezwykle pomocna ludziom uczestniczącym we wszystkich procesach sterowania, aby mogli oni sprawniej osiągać wytyczone cele.

Celem zarządzania marką jest stworzenie silnej marki. Silna marka to zbiór atrybutów, informacji o organizacji, które za pomocą określonych komunikatów docierają do odbiorcy, pozwalając organizacji realizować wytyczone cele. W trakcie prac nad teorią sterowania, teorią układów samodzielnych Mazur musiał rozwiązać wiele problemów częściowych dotyczących komunikacji, informacji, myślenia<sup>25</sup> i to doprowadziło go do utworzenia odrębnych teorii oraz zdefiniowania szeregu zakłóceń, które mogą zaistnieć w procesie sterowania.

Osiągnięcie jakiegokolwiek celu (w przypadku zarządzania marką celem jest stworzenie silnej marki) oznacza zmianę stanu dotychczasowego. Stosując cybernetyczną terminologię, można powiedzieć, że sterujący przez sterowanie zmienia układ sterowany. Zmiana ta dotyczy rozmieszczenia, czyli struktury, a nie może dotyczyć ilości energii i materii, ponieważ zgodnie z fizycznymi prawami są one niezniszczalne. Zmiana struktury układu sterowanego (osiągnięcie celu) jest wynikiem zachowania się układu sterującego (którym może być równie dobrze organizm, jak i maszyna), którego zachowanie jest zależne od istniejącej struktury (przed procesem sterowania). W tym przypadku mamy do czynienia ze sprzężeniem zwrotnym, gdzie układ sterujący działa na układ sterowany i odwrotnie, a skoro układ

<sup>22</sup> About...; „Stanowimy różnorodną grupę wnikliwych myślicieli, którzy czynią nasz biznes ściśle analitycznym i wysoce kreatywnym” (tłum. własne).

<sup>23</sup> J. Kossecki, *Tajniki sterowania ludźmi*, KAW, Warszawa 1984.

<sup>24</sup> M. Mazur, *Spoleczne znaczenie cybernetyki*, „Nowe Drogi” 1980, nr 5, s. 152–163.

<sup>25</sup> P. Sienkiewicz, *Poszukiwanie Golema. O cybernetyce i cybernetykach*, KAW, Warszawa 1988.

sterujący musi znać strukturę początkową układu sterowanego, to mamy do czynienia z ciągiem fizycznych przemian rozpoczynających się w układzie sterowanym i kończących się w układzie sterującym. W ujęciu cybernetycznym informację definiujemy jako strukturę dowolnego zbioru stanów fizycznych wykorzystywanych w procesie sterowania. Stany fizyczne zbioru są komunikatami zawierającymi informację, natomiast komunikacją jest przekazywanie tej informacji. Oryginały są komunikatami z początku drogi przekazywania informacji, natomiast te z końca drogi są obrazami, zatem sterowanie może odbywać się na podstawie samych obrazów. Sposób przejścia od oryginałów do obrazów jest kodem. Jeżeli informacje zawarte w oryginałach i informacje zawarte w obrazach są jednakowe to komunikacja jest przenoszeniem informacji. Jeżeli informacje te są różne, to komunikacja jest przetwarzaniem informacji<sup>26</sup>.

Reasumując, możemy powiedzieć, że informacja jest związkiem między oryginałami lub związkiem między obrazami, natomiast kod jest związkiem między oryginałem a obrazem.

Mazur opisał różne rodzaje procesów informujących, dezinformujących oraz pseudoinformujących, których cechy przedstawia tab. 2<sup>27</sup>.

Analizując dane zawarte w tab. 2, można twierdzić, że cała sztuka, a zwłaszcza ta nowoczesna, jest pseudoinformacją. Autorzy dawnych dzieł literackich, malarskich itp. uważali za ideał, żeby odbiorca otrzymywał takie informacje, jakie autor zamierzał mu przekazać (proces informujący). Obecnie daje się odbiorcy informacje skąpe (dysymulacja) po to, żeby odbiorca „dośpiewał” sobie resztę według swoich upodobań i skłonności. Dzięki temu odbiorca staje się współtwórcą w odczuwaniu dzieła sztuki. Taki stan rzeczy jest przez artystę zamierzony. W przypadku zarządzania marką dziełem sztuki jest stworzona marka, a dumą zarządzających największymi korporacjami jest fakt, iż pozwalają oni swoim klientom ją współtworzyć, nie odróżniając się w tym podejściu od artystów. Odbiorca staje się jednocześnie twórcą. D. Ogilvy, copywriter i jeden z najbardziej znanych twórców reklamy, definiował osobowość marki jako „ideę produktu stworzoną przez konsumenta”. Świadczy to o tym, że to my interpretujemy to, co marka chce nam przekazać i mamy swój udział w jej pozycjonowaniu. Marka musi być więc konstruowana nie tylko dla klienta, ale przede wszystkim przez niego, bo współtworzenie marki to klucz do jej sukcesu<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> M. Mazur, *Informacja – dezinformacja – pseudoinformacja*, „Argumenty” 1967, R. XI, nr 22 (468), s. 1 i 6–7.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> M. Filipczuk, *Storytelling: jak Audi wykorzystuje siłę opowieści do zarządzania marką (cz. 1)*, 4.01.2011, dostępne na: [www.mediapolis.com.pl/index.php/blog](http://www.mediapolis.com.pl/index.php/blog).

Tab. 2. Procesy komunikacyjne

Nazwa procesu		Opis procesu
Procesy komunikacyjne	Procesy informujące	proces informujący przez tożsamość
		proces informujący przez jednakowość
		proces informujący przez analogię
		proces informujący przez kompensację
	Procesy dezinformujące	symulacja
		dysymulacja
		konfuzja
	Procesy pseudoinformujące	pseudosymulacja
		pseudodysymulacja
		pseudokonfuzja

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Mazur, *Informacja – dezinformacja...*

#### 6.4. Przyszłość: Branding a rachunkowość – perspektywy rozwoju

Aktywa niematerialne (kwalifikacja personelu, patenty, wiedza typu *know-how*, oprogramowanie, silne więzi z klientami, marka, unikalne rozwiązania organizacyjne i procesowe<sup>29</sup>) są przedmiotem zainteresowania teore-

<sup>29</sup> L. Baruch, *Niematerialne aktywa; niedoceniana broń w walce z konkurencji*, „Harvard Business Review” 2007, nr 55.

tyków i praktyków zarządzania, gdyż udział tej kategorii aktywów w wartość przedsiębiorstwa ciągle wzrasta. Aktywa niematerialne pełnią często decydującą rolę w tworzeniu wartości. „Harvard Business Review” podaje, że udział aktywów niematerialnych w kapitalizacji rynkowej firm znacznie przekracza 50%. Każdego roku firmy inwestują w nie miliardy dolarów. Działania ekonomiczne współczesnych przedsiębiorstw są związane z wymianą idei, informacji czy tworzeniem określonych doświadczeń, a zyskowość firm bywa często rezultatem zdolności i kompetencji organizacji oraz jej pracowników (czynników niematerialnych), a rzadziej efektem posiadania określonych zasobów materialnych. Aktywa niematerialne są to czynniki, które mają zdolność do generowania dla firm korzyści mających wymiar finansowy (np. oszczędności na kosztach, zwiększone przychody), ale które nie mają fizycznej (budynki, maszyny) albo finansowej (gotówka, papiery wartościowe) postaci. Wśród czynników niematerialnych jedno z najważniejszych miejsc – z punktu widzenia zdolności do tworzenia wartości dla firmy – zajmuje marka. Silna marka to skuteczny sposób zdobywania przewagi konkurencyjnej, a tym samym zwiększenia zysków, dlatego marka to najwartościowszy zasób strategiczny przedsiębiorstwa. Z punktu widzenia praktyki gospodarczej istotne jest dostarczenie dowodów zachęcających zarządzających przedsiębiorstwami do inwestowania w tę kategorię aktywów<sup>30</sup>. Menedżerowie powinni zacząć myśleć o wartościach niematerialnych i prawnych nie w kategoriach kosztów, ale w kategoriach aktywów. Są to kwestie fundamentalne. Ważne jest, aby markę uznać za inwestycję, której rentowność może być obliczana i monitorowana za pomocą dostępnych narzędzi sterowania ekonomicznego. Jednym z takich narzędzi jest model rachunkowości trójwymiarowej stworzony przez amerykańskiego naukowca japońskiego pochodzenia Ijiriego.

Udowodnienie tożsamość *brand management* pozwala traktować tą dziedzinę zarządzania jako swoiste spotkanie teraźniejszości z przeszłością i przyszłością. Relacja teraźniejszość – przeszłość – przyszłość jest fundamentem systemu rachunkowości trójwymiarowej, w którym zarządzanie marką ma swoje miejsce jako siła ekonomiczna<sup>31</sup>. Relacja przeszłość – teraźniejszość jest odzwierciedlona w rachunkowości podwójnej. Teraźniejszość jest wyrażona przez konta bilansowe, których matematycznym odpowiednikiem jest prosta, czyli przestrzeń jednowymiarowa. Konta bilansowe pozwalają obliczyć tempo pomnażania aktywów lub pasywów, pokazując stany na koniec okresu. Konta wynikowe (przychodów i kosztów) natomiast sumują operacje minionego okresu. W sumie konta bilansowe i wynikowe tworzą już dwie osie współrzędnych, czyli przestrzeń dwuwymiarową<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> G. Urbanek, *Siła marki...*

<sup>31</sup> Y. Ijiri, *Momentum Accounting and Triple-entry Bookkeeping*, American Accounting Association, Sarasota 1989.

<sup>32</sup> B. Baran, *Rachunkowość trójwymiarowa*, dostępne na: [www.mfiles.pl](http://www.mfiles.pl).

Ijiri spróbował natomiast wyjaśnić zmiany przychodów i kosztów za pomocą trzeciego wymiaru niezależnych kont. Postawił hipotezę, że koszty i przychody nie są najbardziej elementarnymi kategoriami rachunkowości i można je zdefiniować bardziej analitycznymi wielkościami. Wobec tego wyodrębnił dwa pojęcia, które są przedmiotem zainteresowania i pomiaru w dwuwymiarowej rachunkowości: zysk – przyrost majątku własnego w danym okresie oraz impet – tempo przyrostu majątku<sup>33</sup>. Podstawowa różnica między pomiarem zysku a impetu polega na tym, że pomiar zysku odbywa się na podstawie okresu, natomiast pomiar impetu odbywa się w konkretnym momencie, zatem można go mierzyć wielokrotnie w ciągu okresu. Siła ekonomiczna – objaśnia tempo zmian impetu w danym okresie, impuls – objaśnia zmiany stanu impetu w czasie, a skutkiem działania impulsów w danym okresie jest akcja<sup>34</sup>.

Jedną z konkluzji księgowości potrójnej jest wniosek, że analogicznie do świata fizyki kapitał własny pozostaje stały, dopóki nie zmieni się impet ekonomiczny będący odpowiednikiem pędu. Zaś impet ekonomiczny zmienia się pod wpływem sił ekonomicznych, które mogą działać pozytywnie lub negatywnie. Siła ekonomiczna działająca w czasie wywołuje określony mierzalny impuls ekonomiczny wpływający na rozmiar zysku. Znaczenie dokonania Ijiriego polega także na tym, że w drodze formalnego rozumowania doszedł do identyfikacji sił ekonomicznych oddziałujących pozytywnie, ale także destruktywnie na zainwestowany kapitał.

Ijiri przedstawił propozycję zestawu sił ekonomicznych w podziale na siły wewnętrzne, których oddziaływanie jest zależne od czynników pozostających pod kontrolą przedsiębiorstwa; siły zewnętrzne, które wynikają z czynników egzogenicznych oraz siły rezydualne, które definiuje się jako czynniki wewnątrz przedsiębiorstwa, zależne od jego funkcjonowania, ale niemogące być faktycznie kształtowane przez kierownictwo<sup>35</sup>. Możliwe są też inne podziały sił ekonomicznych, np. wykorzystujący wielkości z analizy ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa czy też podział na siły przyspieszające i opóźniające, czyli czynniki powodujące przyrosty dodatnie i ujemne przychodów i kosztów<sup>36</sup>.

Traktując kapitał (majątek własny) jako masę bezwładnościową, na którą działają siły ekonomiczne, Ijiri przedstawił interpretację trzech wymiarów rachunkowości i odpowiednie formuły pomiaru zysku<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> D. Dobija, *Pomiar i sprawozdawczość kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2003, s. 172.

<sup>34</sup> M. Dobija, *Rachunkowość zarządcza...*, s. 185.

<sup>35</sup> B. Baran, *Rachunkowość trójwymiarowa...*

<sup>36</sup> *Teoria rachunkowości w zarysie*, red. M. Dobija, Wydawnictwo AE, Kraków 2005, s. 331.

<sup>37</sup> M. Dobija, *Zapis podwójny jako wspólny paradygmat rachunkowości i ekonomii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2011, nr 861, s. 5–22.

Tab. 3. Analogie między zmiennymi ekonomicznymi a fizycznymi

Zmienna	Rachunkowość	Jednostka	Fizyka
1. Prędkość, stopa procentowa (r)	$r = \frac{\Delta W}{W_0 \Delta t}$	$\frac{1}{\text{okres}}$	v
2. Przyspieszenie (a)	$a = \frac{\Delta r}{\Delta t} = \frac{\Delta^2 W}{W_0 \Delta t^2} = \frac{F}{W_0}$	$\frac{1}{\text{okres}^2}$	$a = \frac{\Delta v}{\Delta t},$ $a = \frac{F}{m}$
3. Kapitał własny (W), masa (m)	$W_0$	zł	M
4. Siła (F)	$F = \frac{\Delta P}{\Delta t} = W_0 \cdot \frac{\Delta r}{\Delta t} = \frac{\Delta r \cdot W_0}{\Delta t} =$ $= W_0 \cdot a$	$\frac{\text{zł}}{\text{okres}^2}$	$F = m \cdot a =$ $= m \cdot \frac{\Delta v}{\Delta t} =$ $= \frac{\Delta mv}{\Delta t}$
5. Impet, pęd (p)	$P = \frac{\Delta W}{\Delta t} = W_0 \cdot r$	$\frac{\text{zł}}{\text{okres}}$	$P = m \cdot v$
7. Stopa zwrotu, droga	$S = r \cdot \Delta t = \frac{\Delta W}{W_0}$	Bezwymiarowe	$S = v \cdot t$

Źródło: M. Dobija, *Pomiar i analiza procesu tworzenia wartości dodatkowej w przedsiębiorstwie*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 1992, nr 360, s. 19–33.

Ijiri (1982) zwrócił uwagę na wielkość  $dW(t)/dt$  (w zapisie z okresami  $\Delta W/\Delta t$ ). Jeśli  $\Delta W$  jest okresowym zyskiem, to  $\Delta W/\Delta t$  oznacza wielkość impetu, czyli ile zysku tworzy się w jednostce czasu. Na tej podstawie autor rozwinął rachunek impetu, tworząc istotne uogólnienie rachunkowości podwójnej, czyli system rachunkowości trójwymiarowej. W konsekwencji doszedł do interpretacji funkcji pochodnych od podstawowych wielkości  $S(t)$  i  $C(t)$ . Określił je konsekwentnie jako siły ekonomiczne i podał ich pełną interpretację ekonomiczną. Analogie między wielkościami ekonomicznymi i fizycznymi przedstawia sumarycznie tab. 3<sup>38</sup>.

Model księgowości trójwymiarowej pozwala przedsiębiorstwu różnymi sposobami mierzyć ten sam wynik finansowy, a innymi słowy, uszczegóło-

<sup>38</sup> Y. Ijiri, *Triple-entry Bookkeeping and Income Momentum*, „Studies in Accounting Research”, t. 18, American Accounting Association, Sarasota 1982.

wieć i dokładnie identyfikować czynniki kształtujące zysk przedsiębiorstwa. W praktyce księgowości pewną niedogodnością pozostaje brak skodyfikowania i formalizacji badań przyczyn zmian i wartości zmian impetu ekonomicznego. Początkowo zatem układ kont sił musiałby być w dużym stopniu zależny od uznaniowości głównego księgowego i firmy, w której działa. Konkretny dobór poszczególnych kont w układzie kont siłowych pozwoli zarządzającym na koncentrację na ściśle określonych obszarach działalności przedsiębiorstwa. Przełoży się to na precyzyjne określenie mocnych i słabych stron firmy i możliwość skupienia się na maksymalizowaniu korzyści i minimalizowaniu strat powstałych w danych działach przedsiębiorstwa. System trójwymiarowej rachunkowości może pomóc kadrze zarządzającej, podobnie jak rachunkowość zarządcza, w podejmowaniu decyzji dotyczących przyszłości. Model ten pozwala bardziej kompleksowo i dalekowzrocznie podejść do formułowania planów i strategii firmy<sup>39</sup>.

Właśnie takiego podejścia wymaga zarządzanie marką. Rachunkowość trójwymiarowa może pokonać trudności w wykazywaniu wpływu inwestycji w budowanie marki na przyrost wartości przedsiębiorstwa. Dzięki temu zagadnienia związane z opłacalnością inwestycji marketingowych nie będą już budziły kontrowersji. Rachunkowość trójwymiarowa daje możliwość wykazania, iż w związku z działaniami ukierunkowanymi na budowę marki następuje przyrost wartości również w dłuższym okresie.

## 6.5. Podsumowanie

Tożsamość jest narzędziem udowadniającym „prawo istnienia” umieszczonym na sieci relacji przeszłość – teraźniejszość – przyszłość. Z pewnym uproszczeniem można powiedzieć, iż jeśli osoba posiada tożsamość, to potrafi odpowiedzieć na pytania: skąd przybywasz (jaki jest twój rodowód, geneza powstania), gdzie się obecnie znajdujesz (co robisz, kim jesteś) i dokąd zmierzasz (jakie są twoje cele, co zamierzasz osiągnąć). Pytania te postawione zostają również nauce, ponieważ relacja przeszłość – teraźniejszość – przyszłość dotyczy również jej dziedzin. Celem rozdziału było postawienie pytań jednej z dziedzin zarządzania, jaką jest *brand management*. Każda dziedzina posiada swój rodowód, gdyż powstała w wyniku odpowiedzi na jakieś potrzeby, jest zatem mocno zakotwiczona w przeszłości. Teraźniejszość to wszystkie teorie, które obecnie są lub też mogą być wykorzystane w wielu dziedzinach życia. Przyszłość to perspektywy rozwoju danej dziedziny, ciągłe ulepszanie, wszelkie badania podejmowane w celu mniej lub bardziej spektakularnych odkryć podnoszących jakość życia i zapewniających świadome gospodarowanie zasobami. Rozważania zawarte w niniej-

<sup>39</sup> Teoria rachunkowości w zarysie..., s. 201, 337.



szym rozdziale dowodzą, iż zarządzanie marką posiada własną tożsamość. Co więcej, duży udział w kształtowaniu tej tożsamości przypada Europie.

## Bibliografia

- Baruch L., *Niematerialne aktywa; niedoceniana broń w walce z konkurencji*, „Harvard Business Review” 2007, nr 55.
- Dobja, *Pomiar i analiza procesu tworzenia wartości dodatkowej w przedsiębiorstwie*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 1992, nr 360, s. 19–33.
- Dobja D., *Pomiar i sprawozdawczość kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2003.
- Dobja M., *Rachunkowość zarządcza i controlling*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Dobja M., *Zapis podwójny jako wspólny paradygmat rachunkowości i ekonomii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2011, nr 861, s. 5–22.
- Gicala A., *Ekonomiści to też poeci. Metafora w języku ekonomii*, „Zeszyty Naukowe WSE w Bochni” 2006, nr 4, s. 7–13.
- Holdsworth P., *John Murphy Walks Out on the Retreads*, „Brand Management”, 1.05.2001, s. 3.
- Ijiri, Y. *Triple-entry Bookkeeping and Income Momentum*, „Studies in Accounting Research”, t. 18, American Accounting Association, Sarasota 1982.
- Ijiri Y., *The Beauty of Double-Entry Bookkeeping and its Impact on the Nature of Accounting Information*, „Economic Notes” 1993, t. 22, nr 2, s. 265–285.
- Kossecki J., *Tajniki sterowania ludźmi*, KAW, Warszawa 1984.
- Kostera M., *Postmodernizm w zarządzaniu*, PWE, Warszawa 1996.
- Koźmiński A.K., *Tożsamość nauki o zarządzaniu*, [w:] *Krytycznie i twórczo o zarządzaniu. Wybrane zagadnienia*, red. W. Kieżun, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011. s. 123–130.
- Kurek B., *Kontemporarne ujęcie natury kapitału w aspekcie fizycznych metafor i analogii w ekonomii*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2009, nr 14, s. 350–360.
- Kurian B., *Interbrand's Entry Will Give Credibility to Brand Building*, „The Hindu Business Line” 2001.
- Mazur M., *Społeczne znaczenie cybernetyki*, „Nowe Drogi” 1980, nr 5, s. 152–163.
- Mazur M., *Informacja – dezinformacja – pseudoinformacja*, „Argumenty” 1967, R. XI, nr 22 (468), s. 1 i 6–7.
- Meller P., *It's All in a Name for Metro Man*, „Marketing”, 26.05.1994, s. 25.
- Metody symulacyjne w badaniu organizacji i w dydaktyce menedżerskiej*, red. A. Balcerak, W. Kwaśnicki, OW PW, Wrocław 2008.
- Moore K., Reid S., *The Birth of Brand: 4000 Years of Branding History, Brand Characteristics in the Ancient and Modern Worlds*, McGill University, Montreal 2008.

- Sienkiewicz P., *Poszukiwanie Golema. O cybernetyce i cybernetykach*, KAW, Warszawa 1988.
- Szpaderski A., *Prakseologia a nauki o zarządzaniu*, [w:] *Współczesne przedsiębiorstwo. Teoria i praktyka*, red. A. Sopińska, SGH, Warszawa 2012, s. 13–25.
- Teoria rachunkowości w zarysie*, red. M. Dobija, Wydawnictwo AE, Kraków 2005.
- Tworzenie organizacji...*, red. H. Grajewska-Rychlik, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2001.
- Urbanek G., *Sila marki a wyniki finansowe banków*, „Journal of Management and Finance”, 2012, t. 4/2, s. 353–357.
- Wilkin J., *Czy ekonomia może być piękna? Rozważania o istocie i metodzie ekonomii*, Wydział Nauk Ekonomicznych UW, Warszawa 2011.

## Netografia

- Baran B., *Rachunkowość trójwymiarowa*, dostępne na: [www.mfiles.pl](http://www.mfiles.pl).
- Filipczyk M., *Storytelling: jak Audi wykorzystuje siłę opowieści do zarządzania marką (cz. I)*, 4.01.2011, dostępne na: [www.mediapolis.com.pl/index.php/blog](http://www.mediapolis.com.pl/index.php/blog).
- Gonciarski W., *Istota współczesnego zarządzania* (adres internetowy nieaktywny).
- Interbrand, [www.interbrand.com](http://www.interbrand.com)
- Interbrand Corporation History*, dostępne na: [www.fundinguniverse.com](http://www.fundinguniverse.com).
- Thoughts By A Creative Brand Manager, [www.tedburdett.blogspot.com](http://www.tedburdett.blogspot.com).